

เอกสารวิจัย

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง

การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

โดย

พันเอก สุชาติ สุทธิพล

รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

กองบัญชาการกองทัพไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557 - 2558

ลิขสิทธิ์ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ  
**ลักษณะวิชา** การทหาร  
**ผู้วิจัย** พ.อ.สุชาติ สุทธิพล      **หลักสูตร** วปอ.      **รุ่นที่** 57

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อนำไปสู่การวางระบบการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติของกองบัญชาการกองทัพไทย การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากลักษณะของงานวิจัยนี้จะเป็นการยืนยันคำตอบด้วยข้อเท็จจริงทางตรรกะ และการอ้างอิงเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่มีตัวบ่งชี้ที่สำคัญได้แก่ ความชัดเจนด้านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ สมรรถนะของกำลังพล ความพร้อมด้านยุทธโศปกรณ์ และศักยภาพการบริหารจัดการ สิ่งทีกล่าวมานี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิบัติงานในด้านการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์

ผลการวิจัยพบว่าการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติของกองบัญชาการกองทัพไทย มีการเตรียมการและมีระบบการบริหารจัดการทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในและส่วนราชการภายนอกกองบัญชาการกองทัพไทย ในระดับดี แต่พบว่ามีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ด้านกำลังพล งบประมาณ ยุทธโศปกรณ์ และการบริหารจัดการ โดยอาจใช้แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

1. ด้านกำลังพล จะต้องเพิ่มพูนความรู้ให้กับกำลังพลที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านบรรเทาสาธารณภัย จัดให้กำลังพลได้ผ่านการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญในหลักการจัดการเชิงรุก คือ มุ่งเน้นให้การฝึกศึกษากับกำลังพลให้มีทักษะการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ในเวลาปกติ

2. ด้านงบประมาณ งบประมาณที่ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบัน กำลังพลที่ปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัยยังขาดประสบการณ์ในการฝึกอบรมกับหน่วยงานภายนอก หรือองค์กรคู่ภัยของต่างประเทศ ทำให้ขาดความชำนาญและขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ควรจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นแผนระยะยาวทั้งในเรื่องการฝึกศึกษา และการจัดหายุทธโศปกรณ์ในงานบรรเทาภัยพิบัติ รวมทั้งรายจ่ายอื่นๆให้ครอบคลุม

3. **ด้านยุทธศาสตร์** จัดทำโครงการจัดหายุทธศาสตร์บรรเทาภัยพิบัติที่ทันสมัย เพื่อให้มีความพร้อมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันและแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติในอนาคต

4. **ด้านการบริหารจัดการ** การเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่จนกระทั่งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ตามลำพัง หรือมีทรัพยากรเพียงพอต่อการรับมือได้ การระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงานเครือข่ายต่างๆ หรือแม้แต่จากประเทศอื่นๆ เป็นเรื่องที่จะต้องบริหารจัดการให้หน่วยงานต่างๆเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นนั้น จำเป็นต้องนำระบบการบริหารจัดการแบบที่เรียกว่า ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (INCIDENT COMMAND SYSTEM - ICS ) มาใช้ ซึ่งระบบนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่เป็นมาตรฐาน สามารถนำมาใช้ได้กับการแก้ปัญหาภัยพิบัติต่างๆได้ทุกภัย และเป็นระบบซึ่งปัจจุบันหลายประเทศได้นำไปใช้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขว่าหน่วยงานที่จะได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางจะต้องนำระบบ ICS มาใช้ในการบริหารจัดการแก้ปัญหาฉุกเฉินต่างๆ ด้วย

การป้องกันบรรเทาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ จะดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ในทุกระดับควรมีความรู้ความเข้าใจในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ICS เป็นอย่างดี ในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติต่างๆ แม้ว่าจะสามารถดำเนินการจนสามารถกู้ภัยและเข้าช่วยเหลือฟื้นฟูผ่านพ้นเหตุการณ์ต่างๆไปได้ แต่ในการจัดการกับภัยขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนผู้คนที่เข้ามาร่วมปฏิบัติจำนวนมาก ทั้งจากหน่วยราชการต่างๆ จากมูลนิธิและอาสาสมัครทั้งในและนอกประเทศ อีกทั้งวิธีการปฏิบัติต่างๆ ยังไม่มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน ดังนั้นจึงมีปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้าง ซึ่งแม้แต่ในต่างประเทศเอง ในการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ผ่านมา หลายประเทศได้พบว่าปัญหาในการเข้ากู้ภัยและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยซึ่งล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น มิได้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนทรัพยากรแต่อย่างใด เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจะพบว่ามีการส่งกำลังและสิ่งของต่างๆ เข้าช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก เรื่องกำลังคนและทรัพยากรจึงไม่ใช่ตัวปัญหา แต่ปัญหาที่แท้จริงน่าจะอยู่ที่การบริหารจัดการ (MANAGEMENT) คือการทำให้หน่วยกำลังทุกหน่วยที่มาจากหน่วยงานต่างๆ สามารถเข้าปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี มีการติดต่อสื่อสารและประสานงานกันดี มีการแบ่งแยกงานและมีผู้รับผิดชอบชัดเจน การจัดลำดับความสำคัญของงาน และการจะทำแผนการปฏิบัติการใช้ร่วมกันเพียงแผนเดียว จึงจะช่วยแก้ปัญหาคารังการที่สับสนลงได้

## คำนำ

ปัญหาภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศยังคงเป็นปัญหาระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อทั้งภาคเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม จากรายงานของ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC) ได้ศึกษาหลักฐานที่ผ่านมาจากวิทยาศาสตร์ เพื่อยืนยันการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้นและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปี ทำให้ในอนาคตไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้วยระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน เช่นภาคเกษตรกรรม แหล่งน้ำ ป่าไม้ ชายฝั่ง เป็นต้น รวมทั้งผลกระทบกับชุมชน เช่นสุขภาพ การดำรงชีวิต ซึ่งเห็นได้จากมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยปี พ.ศ.2554 ที่ผ่านมา ได้สร้างความสูญเสียอย่างมากให้กับประเทศไทยทั้งในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจำนวน 65 จังหวัด และประชาชน ประมาณ 12 ล้านคน ซึ่งธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายไว้ประมาณ 1.44 ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับที่สี่ของโลก (Bo Zhang, "Top 5 most expensive natural disasters in history")

ดังนั้นการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือประชาชนให้เป็นไปได้อย่างทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งจะช่วยลดโอกาสความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นทั้งกับชีวิตและทรัพย์สินของกำลังพลและประชาชนในพื้นที่ประสบภัยพิบัติลงได้

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณ คณาจารย์ที่ได้ให้คำแนะนำ เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายที่ให้การสนับสนุนข้อมูลและเอกสาร ขอขอบคุณการให้สัมภาษณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัย ส่งผลให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อย และหวังว่าผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจในงานด้าน การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่อไป

พันเอก

( สุชาติ สุทธิพล )

นักศึกษาวิตถาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีการศึกษา	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	6
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>15</b>
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ	15
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการเชิงสถานการณ์	25
ระบบการบัญชาการเหตุการณ์	27
นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ	30
พระราชบัญญัติป้องกันภัยพิบัติฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522	31
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550	32
กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	37
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557	38
หน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	48

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การนำภูมิสารสนเทศในการป้องกันภัยเชิงรุกและจัดการภัยพิบัติ	52
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	55
<b>บทที่ 3 สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยและการจัดการ</b>	
<b>ภัยพิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>57</b>
สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย	57
การบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยในปัจจุบัน	66
การปฏิบัติในการแจ้งเตือนภัย	66
การตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ	70
การอพยพหนีภัย	72
การค้นหาและกู้ภัย	73
การประเมินความเสียหายและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน	76
การประเมินค่าความเสียหายของภัยพิบัติ	79
บทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	85
ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการกองทัพไทย	85
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	90
ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ	92
สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ	93
ปัญหาการบริหารจัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติของประเทศไทยในปัจจุบัน	94
แนวความคิดผู้ทรงคุณวุฒิ	99
ปัญหาการบริหารจัดการภัยพิบัติในทัศนะของผู้วิจัย	105
สรุปการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยในปัจจุบัน	108

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ</b>	
<b>ของกองบัญชาการกองทัพไทย</b>	<b>113</b>
แนวทางในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน	114
บทวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการบริหารจัดการ	116
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>121</b>
สรุปผลการศึกษา	121
ข้อเสนอแนะ	123
ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	127
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>129</b>
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>131</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2-1 แสดงกระบวนการจัดการ 7 ขั้นตอนของ POSDCoRB Model	17
2-2 แผนผังโครงสร้างการจ้ดองค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์	29
2-3 วัฏจักรการบริหารจัดการสาธารณภัย	41
3-1 แสดงลักษณะของทิสลม ทิศพายุมุมุนเขตร้อน และแนวร่องความกดอากาศต่ำ ที่พัดผ่านประเทศไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ	59
3-2 ผังการจัดหน่วยบรรเทาสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา	87
3-3 ผังการจัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	91
3-4 โครงสร้างศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ	92
3-5 โครงสร้างสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ	93
3-6 การแบ่งพื้นที่/ปิดกั้นพื้นที่ปฏิบัติงาน เหตุการณ์อาคารยูเพลส คอนโดเทล ถล่่ม ฉ.ต.คลองหก อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี	95
3-7 การแบ่งพื้นที่ปฏิบัติงานการค้นหาและกู้ภัย เหตุการณ์อาคารยูเพลส คอนโดเทล ถล่่ม ฉ.ต.คลองหก อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี	96
5-1 แสดงการเปรียบเทียบระบบบัญชาการเหตุการณ์	124



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) มีแนวโน้มแปรปรวนและรุนแรงมากขึ้นทั่วโลก โดยในระยะ 30 ปีที่ผ่านมาอุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยตลอด โดยเฉพาะ 10 ปีหลังสุด เป็นช่วงเวลาที่อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกร้อนที่สุด สำหรับประเทศไทยอุณหภูมิเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 0.95 องศาเซลเซียส อัตราสูงขึ้นกว่าอุณหภูมิเฉลี่ยโลก (0.96 องศาเซลเซียส)

เมื่ออุณหภูมิเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ทำให้ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น (Sea Level Rise) จาก 2 สาเหตุหลัก คือ การขยายตัวของมวลน้ำทะเลจากที่อุณหภูมิสูงขึ้น (ประมาณร้อยละ 30) และปริมาณน้ำทะเลสูงขึ้นจากการละลายของธารน้ำแข็งบนแผ่นดินทำให้ที่ลุ่มต่ำ เช่น กรุงเทพมหานคร อยู่ในภาวะเสี่ยงจะจมอยู่ใต้ทะเล

อุณหภูมิผิวน้ำทะเลเฉลี่ยในอ่าวไทยและทะเลอันดามันในรอบ 50 ปี (พ.ศ.2510 - 2549) มีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน (ประมาณ 0.1 องศาเซลเซียส) ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของฤดูกาลเนื่องจาก กระบวนการระเหยและการกลั่นตัวของน้ำทะเลเร็วขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดพายุและฝนที่รุนแรงขึ้น จึงอาจทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันได้บ่อยครั้งขึ้น แต่ในน้ำแล้ง อุณหภูมิที่สูงขึ้นจะทำให้ น้ำระเหยเร็วขึ้น ดินแห้งเร็วกว่าปกติ ทำให้พืชขาดน้ำในฤดูแล้งเพาะปลูก บางประเทศอาจประสบสภาวะแห้งแล้งแบบไม่เคยปรากฏมาก่อน<sup>1</sup>

ความแปรปรวนสภาพอากาศโลก และการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ส่งผลให้พายุและคลื่นที่พัดเข้าหาชายฝั่งทะเล มีความถี่และรุนแรงเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนทิศทาง จนเกิดการกัดเซาะรุนแรงจนสูญเสียเนื้อที่ชายฝั่งทะเลและเกิดดินทรุดตัวตามแนวชายฝั่งเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ชุมชนต้องอพยพย้ายที่อยู่อาศัยและรัฐต้องใช้งบประมาณป้องกันปัญหาดังกล่าว

ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นเปลือกโลกยูเรเชีย (Eurasian Plate) ซึ่งล้อมรอบด้วยแผ่นเปลือกโลกอีก 2 แผ่น คือแผ่นเปลือกโลกอินเดีย-ออสเตรเลีย (Indian-Australian Plate) และแผ่นมหาสมุทรแปซิฟิก (Pacific Plate) ตำแหน่งดังกล่าวปลอดภัยแผ่นดินไหวพอสมควร

<sup>1</sup> ปัทมา สิงห์รักษ์ และชชนันัฐ ภัทรสถาพรกุล, 2554

แต่จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ เคยปรากฏเหตุแผ่นดินไหวที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในประเทศไทย อยู่บ้างเล็กน้อย หากดูจากสถิติการเกิดแผ่นดินไหวทั่วโลกย้อนหลังไป 10 ปี พบว่าเกิดขึ้นทั่วโลก นับพันครั้งต่อวัน บางครั้งมีขนาดเล็กไม่เกิน 2 - 3 ริคเตอร์ คนไม่รู้สึกรู้สึแต่สามารถตรวจวัดโดยใช้ เครื่องมือ ซึ่งขนาดที่จะสร้างความเสียหายให้แก่อาคารบ้านเรือนมักมีขนาดเกิน 5 ริคเตอร์ ขึ้นไป และเกิดในที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่มาก ตามสถิติแล้ว แผ่นดินไหวขนาด 5.0 - 5.9 ริคเตอร์ เกิดขึ้น ประมาณ 1,500 ครั้งต่อปี ขนาด 6.0 - 6.9 ริคเตอร์ เกิดขึ้นประมาณ 150 ครั้งต่อปี ขนาด 7.0 - 7.9 ริคเตอร์ เกิดขึ้นประมาณ 15 ครั้งต่อปี และขนาด 8.0 ริคเตอร์ ขึ้นไปเกิดขึ้นประมาณ 1 ครั้งต่อปี

สำหรับรอยเลื่อนที่มีศักยภาพที่ทำให้เกิดแผ่นดินไหวในประเทศไทยมีอยู่หลายที่ โดยในภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศอย่างไรก็ตาม รอยเลื่อนในประเทศไทยนั้นยังไม่รุนแรงเท่ากับบริเวณพื้นที่รอยต่อของเปลือกโลกหรือวงแหวนแห่งไฟ (Ring of Fire) ซึ่งสถิติการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศไทยที่ผ่านมาเกือบ 40 ปีเรามีแผ่นดินไหวขนาดกลาง (5.0 - 5.9 ริคเตอร์) เกิดขึ้น 8 ครั้ง หรือเฉลี่ย 1 ครั้งในรอบ 5 ปี แบ่งเป็นภาคเหนือ 5 ครั้ง ภาคตะวันตก 3 ครั้ง โดยแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มีขนาดไม่เกิน 6.0 ริคเตอร์<sup>2</sup>

สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา ได้บันทึกสถิติการเกิดแผ่นดินไหว ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.1905 จนถึง พ.ศ.2556 พบว่า ประเทศไทยเกิดแผ่นดินไหว มาแล้วประมาณ 148 ครั้ง ซึ่งที่ประชาชนรู้สึกได้ แต่หากนับในส่วนที่ไม่รู้สึกนั้นมีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ แผ่นดินไหวที่มีขนาดเล็กที่ถูกบันทึกไว้ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 18 มิ.ย.2521 ขนาด 1.6 และขนาดที่ใหญ่ที่สุดที่เกิดขึ้นยังไม่ได้ถูกบันทึกในสถิติชุดนี้ เมื่อวันที่ 5 พ.ค.2557 ที่ผ่านมามีเกิดแผ่นดินไหวมีขนาด 6.3 ริคเตอร์ ทำให้ทุกฝ่ายจับจ้องเหตุการณ์ครั้งนี้ใน ทุกมิติมองว่าปรากฏการณ์ครั้งนี้ อาจเป็น "สัญญาณเตือน" ถึงภัยธรรมชาติที่อาจจะรุนแรงขึ้น หรือในมุมมองของความเสียหายที่ต่อชีวิตและทรัพย์สิน หรืออาจเป็นในด้านของการรับมือที่ต้องเตรียมความพร้อมมากกว่าเดิม

ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กู้ภัย และช่วยเหลือ จากเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติ ต้องมีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือมีการปฏิบัติงานในเชิงบูรณาการและความร่วมมือภาคประชาชนที่จะต้องเรียนรู้กับการรับมือภัยพิบัติประเภทต่างๆ

<sup>2</sup>จดหมายข่าว IPRB ฉบับที่ 24 เดือนกรกฎาคม-กันยายน, 2554

ภัยพิบัติในแต่ละประเภทจะมี "วิธีรับมือ" แตกต่างกันไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมพร้อมคือ สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (ศภช.) ศูนย์วิจัยภัยพิบัติแผ่นดินไหว ที่มีหน้าที่บันทึกและตรวจตราสถิติ รวมถึงแจ้งเตือนประชาชน ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ

ขณะเดียวกัน หน่วยงานที่กล่าวไป ยังต้องทำงานเพิ่มขึ้นในระหว่างเกิดภัยพิบัติต่างๆ ควบคู่ไปกับการรายงานข่าวผ่านสื่อมวลชน โดยจะต้องเฝ้าระวังสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นเพิ่มเติมตามมา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม และการสื่อสาร ไม่ว่าจะทางโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ต ตลอดจนสื่อมวลชน จะมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะต้องจับตาดูอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ทั้งเรื่องเส้นทางการคมนาคม ความเสียหาย รวมถึงการออกมาชี้แจงของหน่วยงานอื่นๆ อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) เป็นต้น ที่จะต้องคอยช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่บาดเจ็บ และการจัดหาที่พักพิงชั่วคราวอีกด้วย

กองทัพไทย เป็นส่วนราชการขึ้นตรงของกระทรวงกลาโหม ได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการ กองทัพไทย พ.ศ.2555 - 2558 รองรับแผนปฏิบัติราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2555 - 2558 เพื่อกำหนดกลยุทธ์ และแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม รองรับแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2555 - 2558 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นส่วนราชการขึ้นตรงของกองทัพไทย มีการจัดส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพไทย กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2552 กำหนดให้ กองบัญชาการกองทัพไทย จัดส่วนราชการภายในออกเป็น 17 ส่วนราชการ จึงได้จัดกลุ่มของส่วนราชการเป็น 5 ส่วน ตามภารกิจและความรับผิดชอบ คือ ส่วนบังคับบัญชา ส่วนเสนาธิการร่วม ส่วนปฏิบัติการ ส่วนกิจการพิเศษ และส่วนการศึกษา กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.2555 - 2558 ดังนี้

- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1** การพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2** การอำนวยความสะดวกการปฏิบัติการร่วมในการป้องกันประเทศ
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3** การอำนวยความสะดวกในการฝึกกำลังป้องกันประเทศ
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4** การพัฒนาบทบาทนำในการเสริมสร้างความร่วมมือ

ด้านความมั่นคงกับต่างประเทศ

ภารกิจด้านบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การอำนวยความสะดวกการปฏิบัติการร่วมในการฝึกกำลังป้องกันประเทศ

โดยมีเป้าประสงค์ที่สามารถอำนวยความสะดวกการปฏิบัติการร่วมของทุกเหล่าทัพเพื่อให้การฝึกกำลังป้องกันประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 10 กลยุทธ์ ดังนี้

1. ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2. สนับสนุนความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติ

3. สนับสนุนรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

4. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน

5. เสริมสร้างและสนับสนุนให้กำลังประชาชนมีความเข้มแข็ง

6. สนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

7. สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของชาติ ( การแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ปัญหาอาชญากรรม แรงงานต่างด้าว การต่อต้านการก่อการร้ายสากลการป้องกัน การช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัย และอาชญากรรมข้ามชาติ )

8. ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกองทัพกับประชาชน

9. สนับสนุนการปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรม

10. สนับสนุนการปลูกฝังอุดมการณ์รักชาติ

ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ของกองบัญชาการกองทัพไทย โดยทำการศึกษาถึงข้อมูลต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อหาแนวทางการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือประชาชนร่วมกันในเชิงบูรณาการด้วยความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อน ของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ศึกษาการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อนำไปสู่การวางระบบการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติของกองบัญชาการกองทัพไทย

## ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มีแนวทางการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งมีการรวบรวมและทบทวนข้อมูลการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินรวมถึงทบทวนกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติทางธรรมชาติถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพสูงสุดมีเป้าหมายที่ชัดเจนต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น

## วิธีการศึกษา

ทำการวิจัยโดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารจัดการแนวปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัย เพื่อกำหนดรูปแบบปฏิบัติเชิงบูรณาการ และเปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมาวิเคราะห์ให้ถึงความชัดเจนในการบริหารจัดการ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีขึ้น ซึ่งกรอบแนวคิดบางส่วนมีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จะช่วยให้ทางบริหารจัดการบางส่วนในการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ มีการพัฒนาไปสู่แนวทางที่เกิดคุณประโยชน์มากยิ่งขึ้น

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. สามารถเป็นแนวทางเสนอวิธีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบกระบวนการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติของกองบัญชาการกองทัพไทย ที่ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านบรรเทาสาธารณภัยในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่แนวทางการทำงานให้ได้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. เป็นข้อมูลเสนอแนวทางการปฏิบัติงานอย่างบูรณาการ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

**สถานการณ์วิกฤต** ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Crisis ในภาษาไทยอาจใช้คำอื่นๆ ในความหมายเดียวกัน เช่น เหตุวิกฤต วิกฤตการณ์ หรือ ภาวะไม่ปกติ ซึ่งหมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทันทีทันใด ส่วนมากมักเกิดขึ้นโดยไม่คาดฝันและต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็ว เหตุวิกฤตที่รบกวนชีวิตที่ดำเนินการอยู่ตามปกติและทำให้เกิดความรู้สึกไม่แน่นอนและความตึงเครียดเหตุวิกฤตอาจเป็นเหตุการณ์จากธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว พายุ หรืออาจเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ เช่น เหตุระเบิดหรือความขัดแย้ง<sup>3</sup>

**การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)** หมายถึง การจัดตั้งองค์กรและการบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อรับผิดชอบในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูบูรณะ การจัดการภาวะฉุกเฉินจะเริ่มจากกระบวนการวางแผนการจัดโครงสร้าง การประสานงาน และร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้าน เพื่อรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>3</sup>

**สาธารณภัย (Disaster)** หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย<sup>4</sup>

**ภัยพิบัติ** หมายถึง สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยจากไฟฟ้า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน<sup>5</sup>

<sup>3</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552

<sup>4</sup> มาตรา 4 พ.ร.บ.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

<sup>5</sup> ระเบียบ กค.ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556

**อุทกภัย (Flood)** หมายถึง เหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำ ลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ ทั้งเจตนาและไม่เจตนา จนเป็นอันตรายต่อชีวิตทรัพย์สินของประชาชน และสิ่งแวดลอม<sup>6</sup>

**น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood)** หมายถึง ภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในพื้นที่เนื่องจาก ฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการกักเก็บน้ำหรือต้านน้ำน้อย หรืออาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลัน มักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนัก และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลย แต่มีฝนตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป การเกิดน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วมาก โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย<sup>6</sup>

**ดินถล่มหรือโคลนถล่ม (Landslide or Mud/Debris Flow)** หมายถึง ปรากฏการณ์ที่มวลดิน หรือหิน ไถลเลื่อนลงจากพื้นที่สูงสู่พื้นที่ต่ำกว่าภายใต้อิทธิพลแรงโน้มถ่วงของโลก และการมีน้ำเป็นตัวกลาง ทำให้มวลวัสดุเกิดความไม่เสถียรภาพ อัตราการไถลเลื่อนดังกล่าวข้างต้นอาจช้าหรือเร็วขึ้นกับประเภทของวัสดุ ความลาดชัน สภาพสิ่งแวดลอม และปริมาณน้ำฝน ในบางกรณีแผ่นดินถล่มอาจเกิดจากแผ่นดินไหว หรือ ภูเขาไฟระเบิด การเคลื่อนตัวของวัสดุดังกล่าวอาจพัดพาต้นไม้ บ้านเรือน รถยนต์ สิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ซ้ำรูด หรือพังทลาย และยังสามารถทำให้ช่องเปิดของสะพานและแม่น้ำลำคลองอุดตันจนเป็นสาเหตุให้เกิดอุทกภัยขึ้นได้ในเส้นทางการเคลื่อนตัว ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และสิ่งแวดลอม<sup>6</sup>

**พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclone)** หมายถึง พายุหมุนที่เกิดขึ้นในน่านน้ำเขตร้อน มีความกดอากาศที่ศูนย์กลางของพายุต่ำมาก และมีลมพัดเวียนเป็นรูปก้นหอยเข้าหาศูนย์กลางของพายุ ในชั้นบรรยากาศระดับล่างแบบทวนเข็มนาฬิกา โดยสามารถแบ่งชนิดของพายุตามความแรงของลมที่พัดเวียนเข้าหาศูนย์กลางเป็น 3 ระดับ คือ 1) พายุดีเปรสชัน มีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลางไม่ถึง 63 กิโลเมตรต่อชั่วโมง 2) พายุโซนร้อนหรือพายุไซโคลน มีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลาง 63 - 117 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และ 3) พายุไต้ฝุ่น หรือพายุไซโคลนกำลังแรง เป็นพายุที่มีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลางมากกว่า 117 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ส่วนชื่อ พายุที่เรียกแตกต่างกันนั้น ขึ้นอยู่กับแหล่งที่เกิดของพายุ กล่าวคือ ในมหาสมุทรแปซิฟิกเหนือด้านตะวันออก รวมทั้งทะเล

<sup>6</sup> บทที่ 10 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557

จีนใต้จะเรียก พายุโซนร้อนและไต้ฝุ่น ส่วนในมหาสมุทรอินเดียเหนือ รวมทั้งอ่าวเบงกอล และทะเลอันดามัน จะเรียก พายุไซโคลน<sup>7</sup>

**คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surge)** หมายถึง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับพายุหมุนเขตร้อนที่มี ความแรงลมมากกว่า 100 กิโลเมตร ระดับน้ำที่สูงขึ้นจากความกดอากาศที่ลดต่ำลง บริเวณใกล้ศูนย์กลางของ พายุพร้อมกับคลื่นลมแรงจัดที่พัดเข้าหาฝั่ง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ราบชายฝั่งทะเลใกล้ศูนย์กลางของพายุ โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งที่เป็นด้านรับลม ระดับความรุนแรงของความเสียหายจะขึ้นอยู่กับความแรงลมของพายุ สภาพภูมิประเทศ และขนาดของชุมชน<sup>7</sup>

**พายุฤดูร้อน (Thunderstorms)** หมายถึง พายุที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีลักษณะอากาศร้อนอบอ้าวติดต่อกันหลายวัน และเมื่อมีอากาศเย็นจากความกดอากาศสูงในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนพัดมาปะทะกับอากาศร้อน จะทำให้ อากาศร้อนชื้นที่เบากว่าลอยตัวขึ้นเหนืออากาศเย็นอย่างรวดเร็ว เกิดเป็นเมฆและพายุฟ้าคะนองที่มียอดเมฆสูงมาก (เมฆคิวมูโลนิมบัส) เกิดพายุฟ้าคะนองลมกระโชกแรง ฟ้าผ่า และมักมีลูกเห็บตกตามมาด้วย พายุฤดูร้อนมักเกิดขึ้น และสิ้นสุดลงในช่วงเวลาสั้น ๆ ไม่เกินหนึ่งชั่วโมง และครอบคลุมบริเวณพื้นที่ไม่เกิน 20 - 30 กิโลเมตร แต่จะมีลมกระโชกแรงที่เริ่มสร้างความเสียหาย เมื่อมีความแรงลมตั้งแต่ 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมงขึ้นไป<sup>7</sup>

**วาทภัยจากพายุหมุนเขตร้อน (Storm Caused by Tropical Cyclone)** หมายถึง ความเสียหายของอาคารบ้านเรือน ต้นไม้ และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณกว้างจากความแรงของลมที่พัดเวียนเข้าหาศูนย์กลางของ พายุ ภัยดังกล่าวเกิดขึ้นตามแนวเส้นทางเดินของพายุ โดยปกติจะมีความกว้าง 50 - 100 กิโลเมตร ขึ้นอยู่กับขนาดและความแรงของพายุแต่ละลูก โดยความเสียหายจะมีมากที่สุดบริเวณใกล้แนวศูนย์กลางที่พายุเคลื่อนผ่าน<sup>7</sup>

**วาทภัยจากพายุฤดูร้อน (Storm Caused by Thunderstorms)** หมายถึง ความเสียหายของอาคารบ้านเรือน ต้นไม้ และสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นบริเวณแคบๆ จากลมกระโชกแรงที่เกิดจากพายุฝนฟ้าคะนอง หรือลูกเห็บ (Hail) มักเกิดในระยะเวลาสั้น ๆ ซึ่งบ่อยครั้งมีความเร็วลมเกินกว่า 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง<sup>7</sup>

**อัคคีภัย (Fire)** หมายถึง ภัยอันตรายอันเกิดจากไฟที่ขาดการควบคุมดูแล ทำให้เกิดการติดต่อลุกลาม ไปตามบริเวณที่มีเชื้อเพลิงเกิดการลุกไหม้ต่อเนื่อง สภาวะของไฟจะรุนแรงมากขึ้นถ้าการลุกไหม้ที่มีเชื้อเพลิง หนุุนเนื่อง หรือมีไอของเชื้อเพลิงถูกขับออกมาความรุนแรงก็จะมากยิ่งขึ้น<sup>7</sup>

<sup>7</sup> บทที่ 11 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557



**ภัยที่เกิดจากสารเคมีและวัตถุอันตราย (Disaster Caused by Hazardous Chemical and Materials)** หมายถึง ภัยที่เกิดจากสารเคมีและวัตถุอันตรายรั่วไหล เพลิงไหม้และการระเบิด ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานที่ที่มีการเก็บ การใช้ การบรรจุ และการขนส่ง ทั้งที่เคลื่อนที่ได้และไม่ได้<sup>8</sup>

**สารเคมีและวัตถุอันตราย (Hazardous Chemical and Materials)** หมายถึง วัตถุที่ระเบิดได้ (อาทิ กระสุนปืน ดินระเบิด ดินปืน ตัวจุดระเบิดพลู แก๊ป ประทัด และดอกไม้ไฟ เป็นต้น) ก๊าซ (อาทิ ก๊าซหุงต้ม ก๊าซไฮโดรเจน ก๊าซบิวเทน ก๊าซคลอรีน และก๊าซแอมโมเนีย เป็นต้น) ของเหลวไวไฟ (อาทิ บิวเทน เมทิลแอลกอฮอล์ เอทิลแอลกอฮอล์ และน้ำมัน เป็นต้น) ของแข็งไวไฟ (อาทิ กำมะถัน ฟอสฟอรัส และลิกไนต์ เป็นต้น) สารออกซิไดซ์และ สารเปอร์ออกไซด์ อินทรีย์ สารมีพิษและสารติดเชื้อโรค วัสดุกัมมันตรังสี (อาทิ โคบอล - 60 และเรเดียม - 22 เป็นต้น) สารกัดกร่อน สารหรือวัตถุอื่นที่อาจเป็นอันตรายได้ อาวุธเคมี สารเคมีพิษ สารที่ใช้ผลิตสารเคมีพิษ องค์ประกอบหลักของระบบเคมีที่มีองค์ประกอบทวิภาคหรือพหุภาค และอาวุธชีวภาพ<sup>8</sup>

**ภัยแล้ง (Drought)** หมายถึง ความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศ อันเกิดจากการที่มีปริมาณฝนน้อย หรือฝนไม่ตกเป็นระยะเวลาอันยาวนานและครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ขาดน้ำไม่สามารถเจริญเติบโตได้ตามปกติ เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางรุนแรง ต่อประชาชน<sup>8</sup>

**ภัยหนาว (Cold)** หมายถึง ภัยที่เกิดจากสภาพอากาศที่มีความหนาวจัด อุณหภูมิต่ำกว่า 15 องศาเซลเซียส และลดลงต่อเนื่องจนประชาชนได้รับผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและกว้างขวาง<sup>8</sup>

**ไฟป่า (Forrest Fires)** หมายถึง ไฟที่เกิดจากสาเหตุใดก็ตาม แล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม ทั้งนี้ไม่ว่าไฟนั้นจะเกิดขึ้นในป่าธรรมชาติหรือสวนป่า<sup>8</sup>

**หมอกควัน (Smog)** หมายถึง ปรากฏการณ์ที่ฝุ่น ควัน และอนุภาคแขวนลอยในอากาศ รวมตัวกันในสภาวะ ที่อากาศปิด<sup>8</sup>

**อาคารถล่ม (Building Collapse)** หมายถึง อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ตึก บ้าน โรง เรือน ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน ที่ได้รับความเสียหายจากการโยกไหวตัวรุนแรง ซึ่งเป็นผลมาจากแผ่นดินไหวและอาจทำให้เกิด ความเสียหายหรือพังทลายลงมาได้<sup>9</sup>

**แผ่นดินไหว (Earthquake)** หมายถึง การสั่นสะเทือนของพื้นดิน อันมีสาเหตุหลักมาจากการขยับเคลื่อนตัวของเปลือกโลก การสั่นสะเทือนนี้อาจมีระดับความรุนแรงขั้นต่ำที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ แต่บางครั้งก็อาจมี ระดับความรุนแรงในขั้นที่เป็นอันตรายจนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงได้<sup>8</sup>

<sup>8</sup> บทที่ 11 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557

**สึนามิ (Tsunami)** หมายถึง คลื่นยักษ์ คำว่า สึนามิเป็นภาษาญี่ปุ่น แปลว่า คลื่นทำเรือ ซึ่งสามารถ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) คลื่นสึนามิเฉพาะแห่ง (Local Tsunami) มักจะเกิดใกล้ๆ ชายฝั่งและเคลื่อนเข้าถล่มชายฝั่งอย่างทันทีทันใด และ 2) คลื่นสึนามิ ที่เดินทางข้ามทวีป (Distance Tsunami) มักจะเกิดจากแผ่นดินไหว ที่ค่อนข้างรุนแรงและสามารถเคลื่อนตัวข้ามทวีปไปยังชายฝั่งที่อยู่ห่างไกลหลายหมื่นกิโลเมตร โดยสาเหตุของ การเกิดคลื่นสึนามิ มีหลายสาเหตุ เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ดินถล่ม และดาวเคราะห์น้อยตกลงสู่มหาสมุทร<sup>9</sup>

**ภัยด้านความมั่นคง (Threat to Security)** หมายถึง ภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ<sup>9</sup>

**ภาวะปกติ** หมายถึง ภาวะที่ประเทศปราศจากภัยจากการกระทำของศัตรูภายในประเทศ หรือภัยจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ<sup>9</sup>

**ภาวะไม่ปกติ** หมายถึง ภาวะในระหว่างเวลาที่ประเทศมีภัยจากการกระทำของศัตรูอย่างรุนแรงภายในประเทศ หรือจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ จนถึงขั้นที่ต้องมีการระดมสรรพกำลังของชาติ และรวมถึงการรบ การสงคราม<sup>9</sup>

**การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร** หมายถึง การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิด ความไม่สงบสุข ทาลาย หรือ ทาความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ<sup>9</sup>

**ฉุกเฉิน (Emergency)** หมายถึง เกิดขึ้น โดยปัจจุบันทันด่วนหรือเป็นที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้และจำเป็นต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน<sup>9</sup>

**สถานการณ์ฉุกเฉิน** หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาการรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือ การป้องกันหรือแก้ไขเยียวยา

<sup>9</sup> บทที่ 16 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557

ความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง<sup>10</sup>

**ภัยพิบัติฉุกเฉิน (Disaster Emergency)** หมายถึง สถานการณ์ที่ภาคีประกาศว่าไม่สามารถรับมือกับภัยพิบัติได้<sup>11</sup>

**การป้องกัน (Prevention)** หมายถึง มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดขึ้นล่วงหน้า ทั้งทางด้านโครงสร้าง (Structural Approach) และที่มิใช่ด้านโครงสร้าง (Non Structural Approach) เพื่อลดหรือควบคุมผลกระทบในทางลบจากสาธารณภัย<sup>11</sup>

**การลดผลกระทบ (Mitigation)** หมายถึง กิจกรรมหรือวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงและลดผลกระทบทางลบจากสาธารณภัย และยังหมายถึงการลดและป้องกันมิให้เกิดเหตุหรือลดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดสาธารณภัย<sup>11</sup>

**การเตรียมความพร้อม (Preparedness)** หมายถึง มาตรการและกิจกรรมที่ดำเนินการล่วงหน้า ก่อนเกิดสาธารณภัย เพื่อเตรียมพร้อมการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้สามารถรับมือกับผลกระทบจากสาธารณภัยได้อย่างทันการณ์ และมีประสิทธิภาพ<sup>11</sup>

**การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management)** หมายถึง การจัดตั้งองค์กร และการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อรับมือขอรับในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเตรียมความพร้อมรับมือและการฟื้นฟูบูรณะ<sup>11</sup>

**ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ (Disaster Risk)** หมายถึง ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความเสียหายหรือคาดว่าจะมีความเสียหายทั้งในชีวิต บาดเจ็บ ทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ธุรกิจทางเศรษฐกิจ หรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติ หรือมนุษย์ และสถานะที่มีความเปราะบาง<sup>12</sup>

**การลดความเสี่ยงของภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction)** หมายถึง องค์กรประกอบของกรอบความคิดที่พิจารณาว่าจะลดความเปราะบาง และความเสี่ยงต่อภัยพิบัติที่มีต่อสังคมทั้งหมดลงได้ การหลีกเลี่ยงโดยการป้องกัน หรือกำหนดขอบเขตโดยการบรรเทา และการเตรียมพร้อมต่อผลกระทบที่จะเกิดจากภัยพิบัติ ภายใต้การพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>12</sup>

**การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning)** หมายถึง การสื่อสารเพื่อแจ้งข้อมูลและข่าวสารเพื่อเตือนภัย อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์โดยประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยมีโอกาสและเวลาเพียงพอในการรับมือกับ ภัยพิบัติ การแจ้งเตือนภัยจะต้องดำเนินการผ่านองค์กร

<sup>10</sup> บทที่ 24 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557

<sup>11</sup> บทที่ 2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557

<sup>12</sup> ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER

องค์กร สถาบันหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น<sup>13</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง<sup>14</sup>

กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ หมายถึง กองอำนาจการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์กรบริหารส่วนตำบล และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร/สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร<sup>15</sup>

ผู้อำนวยการ หมายถึง ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร<sup>15</sup>

ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ หมายถึง ผู้อำนวยการจังหวัด รองผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> แผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการระดับกระทรวง

<sup>14</sup> มาตรา 4 พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

<sup>15</sup> บทที่ 2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557

ในการศึกษาคำนี้ ผู้วิจัยจึงให้คำนิยามว่า "การบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน" หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารดำเนินการเพื่อป้องกันและหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน โดยเริ่มจากการวางแผน การจัดโครงสร้าง การประสานงาน และการดำเนินงาน ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรและเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้าน เพื่อรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินทุกรูปแบบตลอดจนการจัดการให้สถานการณ์คลี่คลายโดยเร็ว

“ภัยพิบัติทางธรรมชาติ” เป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนา ของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อสาธารณภัยรูปแบบต่างๆ จึงได้มีความพยายามจากภาครัฐ ทั้งรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงาน องค์กร และเครือข่ายต่างๆ จาก ทุกภาคส่วน ในการเตรียมพร้อมป้องกัน และหาแนวทางในการลดผล กระทบที่จะเกิดจากภัยชนิดต่างๆ หากแต่การพยายามทำความเข้าใจ เรียนรู้ และประยุกต์ใช้วิธีการต่างๆ ทั้งศาสตร์เชิงโครงสร้างที่ก้าวหน้า และภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น ไม่ได้หมายความว่าภัยดังกล่าวนั้นจะหายไป ผู้คนยังคงต้องเรียนรู้ที่จะเผชิญหน้า รับมือ และจัดการกับภาวะอันไม่ พึงประสงค์ดังกล่าว ให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน น้อยที่สุด รวมทั้งสามารถที่จะกลับฟื้นคืนสู่ภาวะการใช้ชีวิตที่ปรกติใน เร็ววัน

ความดีและความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นของการเกิดภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ ทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะเมืองใหญ่ๆ ที่เต็มไปด้วยความ หนาแน่นของประชากรและธุรกรรมมากมาย เช่น กรุงเทพมหานคร ต่างหันมาให้ความสนใจกับความปลอดภัยของสาธารณะมากขึ้น โดยรัฐบาลได้มุ่งเน้นในการสร้างความสามารถให้กับหน่วยงานภาครัฐใน การปฏิบัติงานของเครือข่ายการจัดการภัยพิบัติที่มีหน่วยงานภาครัฐเป็น ผู้แสดงบทบาทหลัก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมุ่งความสนใจไปที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ที่มีวิถีชีวิตอยู่กับภัยและความ เสี่ยงที่ต่างๆ กัน ในการเตรียมพร้อมเผชิญหน้าต่อภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งสามารถฟื้นคืนจากภัยกลับสู่สภาวะปรกติได้อย่างรวดเร็ว

ในการกระบวนการการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่การเตรียมพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูจากภัยพิบัตินั้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่ เป็นหน่วยงานหลัก ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้เพียงหน่วยงานเดียว หรือ แม้แต่ประสานงานและขอความช่วยเหลือเพียงในเครือข่ายหน่วยงานรัฐ เท่านั้น เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแทบจะทุกครั้ง จะครอบคลุมอาณาบริเวณ ในวงกว้าง และเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอยู่หนาแน่น การใช้ความช่วยเหลือจาก หน่วยงานต่างๆ ให้ได้มากที่สุดนั้น จะเป็นกลจักรสำคัญอย่างยิ่งในความ รวดเร็วและการเข้าถึงในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการที่ประชาชนและ ชุมชนก็ต้องได้รับการให้ความรู้และมีบทบาทในการออกแบบแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเองในเรื่องเกี่ยวกับภัยและร่วมฝึกซ้อมกับเจ้าหน้าที่ การเตรียมพร้อม

ประชาชนและชุมชนซึ่งถือเป็นด่านหน้าของการเผชิญต่อสถานการณ์นั้นๆ ซึ่งหมายถึง การให้ประชาชนมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับภัยพิบัติ จะส่งผลให้การแจ้งเตือนภัยของภาครัฐถูกกระจายออกไปสู่สาธารณะแล้ว ทำให้เราเรียนรู้ว่าสถานการณ์ที่จะต้องเผชิญ รู้จักการปฏิบัติตนเบื้องต้น และรู้ว่าการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างไร หน่วยงานใด รับผิดชอบสั่งการและปฏิบัติการ หน่วยงานใดเป็นผู้นำในศูนย์การสั่งการ ตอบสนองภาวะฉุกเฉิน และประชาชนสามารถร้องขอความช่วยเหลือจาก หน่วยงานใดอย่างทันท่วงที และเพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ชุมชนและประชาชน ได้รับทราบการปฏิบัติตนของทั้งตนเองและ หน่วยงานข้างเคียง ทำให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกันอย่างมี ระบบ ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานที่หลากหลายมีระบบ การประสานงานและการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นกองทัพไทยในฐานะเป็นกลไกหลักสำคัญของรัฐ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกัน บรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และสาธารณภัย เพื่อให้ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และของรัฐมีความปลอดภัยจากภัยพิบัติและสาธารณภัย รวมทั้งสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะตามที่ได้รับมอบหมาย

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ  
ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องประกอบเนื้อหา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ POSDCoRB Model
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงสถานการณ์
3. ระบบการบัญชาการเหตุการณ์
4. นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ
5. พระราชบัญญัติป้องกันภัยพิบัติฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2552
6. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550
7. กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
8. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557
9. หน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 10.
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ POSDCoRB Model

ดำเนินงานในหน้าที่ต่างๆ ให้ใช้ทรัพยากรทั้งหลายที่มีอยู่ในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและ

(Efficient)

(Cost-effective)

(Effective) :

(Right decision) :

“

”

∴

“

”

### กระบวนการบริหารจัดการ

4

1. การวางแผน (Planning)

2. การจัดองค์การ (Organizing)

3. การนำและสั่งการ (Leading and Directing)

ทรียพล เหนือบุคคลอื่น ในการที่จะให้บุคคลอื่นมีพฤติกรรมในการทำงานที่ต้องการ และทำให้

4. การควบคุม (Controlling)

(Process) " " (Input) " "

" " (Output) :

#### POSDCoRB Model

(Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick)

Papers

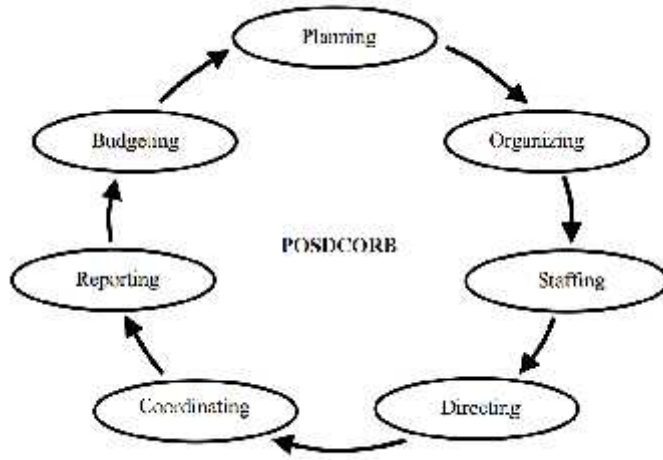
on the Science of Administrative : Notes on the Theory of Organization . . 1937

7

POSDCoRB

- 1) (Planning)
- 2) (Organizing)
- 3) (Staffing)
- 4) (Directing)
- 5) (Coordinating)
- 6) (Reporting)
- 7) (Budgeting)





2-1 แสดงกระบวนการจัดการ 7 ขั้นตอน POSDCoRB Model

POSDCoRB Model

(Planning)

(Objective)

(Goals)

(Mission)

(Objective)

, 2545)

( , 2544)

( , 2550)

( , 2546)

( , 2549)

POSDCoRB

PLANNING : การวางแผน

- 1.
- 2.การวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.

6

- 
- 1.
  - 2.
  - 3.
  - 4.
  - 5.
  - 6.

1.

2.

3.

Where,

When

What,

How,

Who,

4.

ทางอ้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สุดท้ายนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

**ORGANIZING : การจัดองค์กร**

การจัดองค์กร เป็นภารกิจของหน่วยงาน องค์กร ที่จะร่วมกันจัดรูปงานเพื่อให้การ

Unity of command

:  
:  
:

ประเมินผล สิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา อยู่ที่ความชัดเจนในการ

- 
- 1.
  - 2.
  - 3.
  - 4.
  - 5.

1.

Bureaucatic Section

:

:

2.

Privatic Section

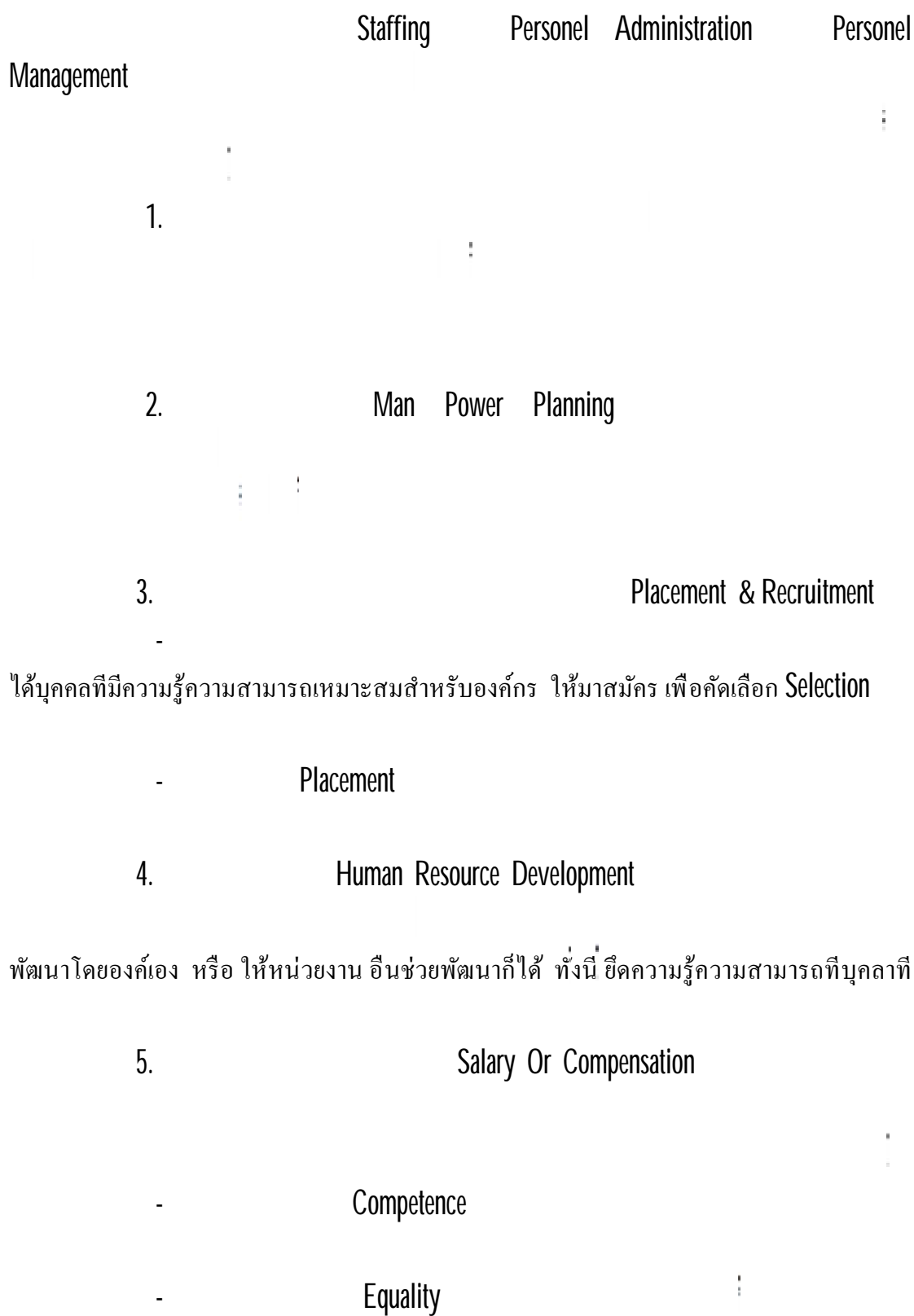
:

:

:

:

**STAFFING : การบริหารงานบุคคล**



- Security

- Political neutrality

6.

กัณฐมาก คนที่ออกจากงานเพื่อไป

7.

เมื่อทำงานไปย่อมเกิดความเฉื่อย เมื่อได้รับการประเมินผลเป็นระยะ และได้ขวัญกำลังใจย่อมทำให้

8.

9.

10.

**DIRECTING : การอำนวยการ**

- 
1. Coordinating
  2. Decision Making
  3. Order
  4. Supervising & Guiding
  5. Moral and Motivating
  6. Leadership
  7. Human Relation
  8. Net Work and Communicating
  9. Take Order & Delegating
  10. Supporting

**COORDINATING : การประสานงาน**

งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้ มีลักษณะสำคัญ

- 1.
- 2.
3. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความร่วมมือ
- 4.
5. การประสานงานจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในทุกขั้นตอนของการทำงาน
- 6.

- 
- 1.
  - 2.
  - 3.

- 
- 1.
  2. จัดทำคำสั่ง กำหนดหน้าที่ชัดเจน
  3. :
  - 4.
  - 5.
  - 6.
  - 7.

- 
- 1.
  - 2.
  - 3.
  - 4.
  - 5.

**CONTROLLING : การควบคุมงาน**

1. Quantity
2. Quality
3. Time
4. Budget or Cost

- 
- 1.
  2. Net work
  3. M.B.O.
  - 4.
  - 5.
  - 6.

- 
1. Bar Chart, Gantt Chart
  - 2.
  3. MBO
  - 4.

- 
- 1.
  - 2.
  - 3.
  - 4.
  - 5.

**REPORTING : การรายงานผลงาน**

การรายงานผลงาน หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงาน หรือกิจกรรม

1. 2
2. การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงาน เป็นการรวบรวมผลการดำเนินงานทั้งหมด สรุป



สิ่งที่จำเป็นควรเน้นพิเศษในการรายงาน

1. INPUT PROCESS OUTPUT
- 2.
- 3.
4. รายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น Feed Back

BUDGETING : การงบประมาณ

	Budget	Cost	
1.		Bureaucratic Budgeting	2
2.		Private Budgeting	

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการเชิงสถานการณ์

บริหารที่นิยมการบริหารโดยอาศัยคณิตศาสตร์มาช่วยในการตัดสินใจ หลักการนี้มีข้อจำกัดที่ไม่  
แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่าที่ควร ขณะเดียวกันการเอาความรู้ทางพฤติกรรม

(Contingency Theory of Management)

แนวความคิดต่างๆรวมทั้งปรับปรุงพฤติกรรมจัดการตามสถานการณ์เฉพาะอย่างที่เกิดขึ้นใน

เช่นนั้นหลักของการบริหารเชิงสถานการณ์นั้น ถือว่าการบริหาร

- (3) 4 (1) (2)
- (4) แนวคิดเชิงระบบ เนื่องจากสถานการณ์บางครั้งจะต้องการ

ที่เกิดขึ้นจากหลายๆ สถานการณ์ที่มีลักษณะเฉพาะ  
นั้น จะกลายเป็นประสบการณ์ที่ผู้บริหารสามารถนำมาพัฒนาทักษะ และแนวคิดทางการบริหารงาน

## ระบบการบัญชาการเหตุการณ์

การเกิดขึ้นของสาธารณภัย แต่ละครั้งแต่ละเหตุการณ์ถือเป็นภาวะวิกฤตหรือ

เครื่องมือการบริหารหนึ่งที่น่าจะเป็นเครื่องมืออันเหมาะสมต่อการจัดการใน  
" (Incident Command System: ICS)

าการเหตุการณ์ คือ ระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และ

40

. 2513

, (2554) กล่าวว่า ระบบการบัญชาการเหตุการณ์  
คือ ระบบที่ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานงานความ  
บริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นระบบปฏิบัติการเพื่อการระดมทรัพยากรไปยังที่  
เกิดเหตุเพื่อบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้อย่าง

1. เป็นกรอบแนวคิดมาตรฐานในการปฏิบัติ เพื่อจัดการเหตุการณ์ทุกประเภททั้งที่

2. เป็นระบบที่สนับสนุนการให้ข้อมูลที่แม่นยำ มีกา

3.

(Modular Organization)

4.

5. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการกู้ภัยซึ่งเป็นภารกิจประจำ  
รวมทั้งสามารถใช้กับภาวะฉุกเฉินที่สำคัญอื่นๆ ได้ด้วย

6.

" " และไปปฏิบัติหน้าที่ภายใต้โครงสร้างองค์กร ตามที่ได้รับ

7.

(Non Government Organization : NGO)

1. การวางมาตรฐาน (Standardization)

หรือภาษาทั่วไปเพื่อใช้ในการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นสากล เข้าใจง่าย และเป็นทีเข้า

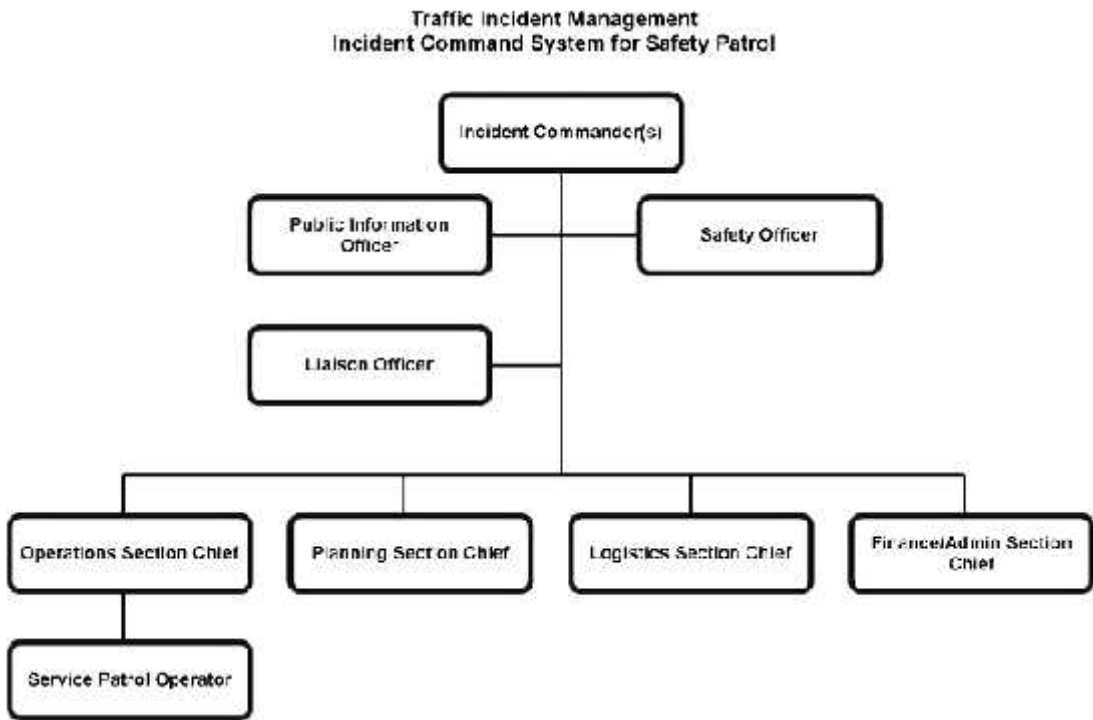
2. การบัญชาการ (Command)

(Incident Commander)

หน้าที่สูงสุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุ นั่นก็ได้

โครงสร้างการจัดองค์กรของระบบการบัญชาการเหตุการณ์

- 1) (Functional Responsibility) : 2  
 2) (General Staff)  
 2



2-2

1. ส่วนบัญชาการ / /

1.1

∴ ∴  
∴

<sup>2</sup> Emergency Management Institute. Introduction to Incident Command System.  
<http://www.fema.gov/incident-command-system>

1.2

เหตุการณ์ในการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งผู้บัญชาการเหตุการณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นตามความ

1)

2)

3)

2. ส่วนอำนาจการ

4

2.1

2.2

2.3

2.4 ส่วนการบริหาร มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตอบโต้เหตุ

### นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

( . 2548)

1. การประเมินสถานการณ์ เป็นสิ่งที่คาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อนามากำหนดเป็น

2.

ได้บ้างที่อยู่ในพื้นที่ของตนเองและพื้นที่ใกล้เคียง โดยจะต้องเป็นข้อมูลที่ทันสมัย

3.

สอดคล้องกับ สิ่งที่ต้องกระทำ จะส่งผลให้การบริหารจัดการดี ซึ่งการมีส่วนร่วมยังถือเป็นหัวใจ  
สร้างความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา

4.

5.

6. การชักซ้อม เมื่อมีการคิดวางแผนทางปฏิบัติแล้วจะต้องมีการชักซ้อม เพื่อ

**พระราชบัญญัติป้องกันภัยพิบัติฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522**

. 2522

. 2550 ซึ่งครอบคลุมการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งหมด รวมทั้งการใช้คำนิยาม

องกันภัยฝ่ายพลเรือน การบังคับบัญชาและการสั่งการโดยกฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ในการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันและบรรเทา

ว่าการให้คำนิยามของกฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตที่กว้างขวางมากดังนี้

“ ”

“

“ ”

ทำให้เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของ

“

“ ”

. .2522

การปฏิบัติเมื่อเกิดภัย รวมทั้งการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ควรต้องมีแผนเฉพาะสำหรับภัยชนิดนี้ เช่น  
- งบประมาณที่จะเกิดภัย

**พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550**

. .2550

. .2550 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัย

6 . .2550 . . . . . . .2522 . . . .

. .2541 . . . . . . . . . .

. .2545

. .2545

( . )

. .2550

1.

( 4 )

2.

( . . )

23

( 6 7 )

3.

( . )

( 11 )



4.

3

34)

5.

( 11, 12, 16, 17, 33

ท้องถิ่น ตามแผนผังพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็น  
การบริหารจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550 เป็นต้นมา

**มาตรา 15**

(1)

(2)

(3)

ยานพาหนะ และสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการ

(4)

(5) สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกัน

(6)

**มาตรา 18**

ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่

**มาตรา 19**

**มาตรา 20** ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย และให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ใน

**มาตรา 21** เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น มีหน้าที่

:

(1) สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณ

(2) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่จำเป็น

(3)

ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือที่เกี่ยวข้อง

(4) ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทา

(5) สั่งห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด

(6)

**มาตรา 22** เมื่อมีกรณีตามมาตรา 21 เกิดขึ้น ให้ผู้อำนวยการอำเภอและผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่น โดยในกรณีผู้อำนวยการอำเภอ ให้สั่งการได้

**มาตรา 23** เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วน

**มาตรา 24** เมื่อเกิดสาธารณภัย ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นที่รับผิดชอบใน

ดำเนินการใดๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

#### **มาตรา 25**

ทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันภัยได้ ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น ในกรณีที่มีการตัดแปลง ทำลาย หรือ  
 สดุด หรือทรัพย์สินจะมีผลทำให้เกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่อื่นหรือ  
 ก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นแก่เขตพื้นที่อื่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งหรือ

#### **มาตรา 26**

#### **มาตรา 27**

- (1) จัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัยหรือรับกา
- (2) จัดระเบียบการจราจรชั่วคราวในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อ
- (3) ปิดกั้นมิให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียง

(4)

(5) ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และช่วยขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและ

**มาตรา 28**

พื้นที่นั้น จะก่อให้เกิดอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ให้ผู้บัญชาการ  
รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่  
นั้นออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่

**มาตรา 29** เมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใดและการอยู่อาศัยหรือ

ในพื้นที่ดังกล่าวก็ได้ประกาศดังกล่าว ให้กำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้ามตามที่จำเป็น

**มาตรา 30**

ภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออก

**มาตรา 31**

สาธารณภัยรวมตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดก็ได้ โดยให้มี  
เช่นเดียวกับผู้บัญชาการตามมาตรา 13 และผู้อำนวยการตามมาตรา 21 และมีอำนาจกำกับและ

ผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงานในการดำเนินการตามมาตรา 25 มาตรา 28 และมาตรา 29 ด้วย

## กรอบนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

10

. 2548

แห่งชาติที่มุ่งเน้นการจัดการและแก้ไขปัญหาในเชิงรุก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภัย หรือหาก

5

1.

2.

ภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเพิ่มบทบาท  
ของประชาชน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่

24

3.

(Emergency

Response Team: ERT) และการพัฒนาให้มีระบบการสื่อสารหลักและรองอย่างทั่วถึง รวมถึงระบบ

4.

5.

การเชื่อมโยงหน่วยงานเครือข่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศให้มี

**แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2553 - 2557**

. 2553 - 2557

. 2548

อย่างชัดเจนสำหรับสาธารณภัยทุกประเภท ทั้งภัยธรรมชาติ ภัยที่เกิดจากมนุษย์ และภัยที่เกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 1

8

1

:

2

:

3

4

:

5

6

7 การวิจัยและพัฒนาเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยการวิจัยและ

8

ยุทธศาสตร์ที่ 2

8

1

:

2

3

4

5

6

7

8

ยุทธศาสตร์ที่ 3

6

1

2

3

ปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลผู้ประสบภัย รวมทั้งการซ่อมแซมฉุกเฉิน

4

5

6

อง เพบแพร่ให้สาธารณชนทราบทุกระยะเพื่อลดความตื่นตระหนก

ยุทธศาสตร์ที่ 4

8

1

2

3

4

5 การจัดการสภาพแวดล้อมพื้นที่ประสบภัย

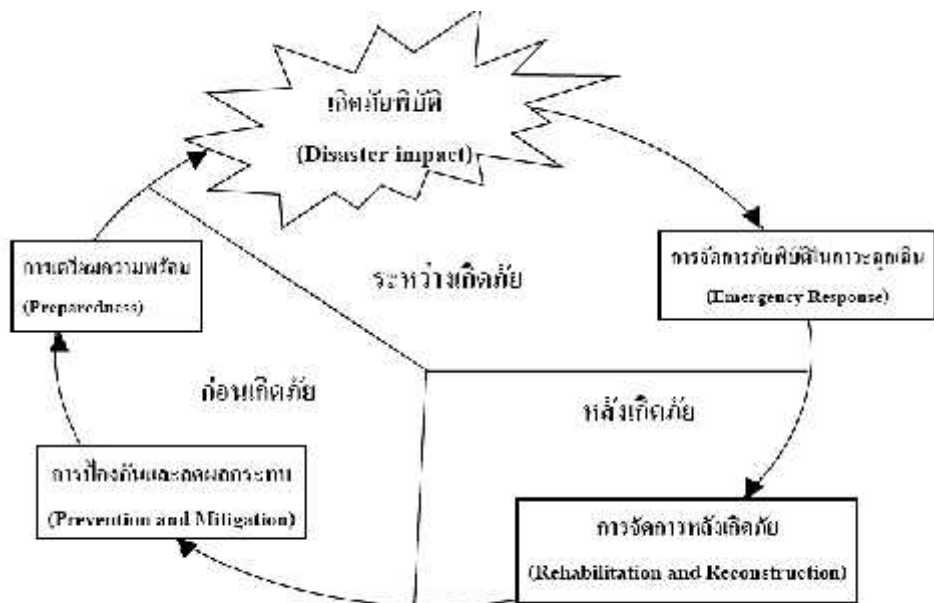
6

7

8



- 4
- 1. ระดับที่ 1 /
- 2. ระดับที่ 2 / 1
- 3. ระดับที่ 3 สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือสาธารณภัยที่ 2 / . . .
- 4. ระดับที่ 4



## โครงสร้างศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ

8. 1.
- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
9. 1.

นอกเหนือจากนั้นในแผนฯ ชาติ ยังได้เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ

พื้นที่จังหวัดทั้งหมด โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ ดำเนินการก่อนเกิดภัย คือ การเตรียมความ

จัดเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่เครื่องจักรกล อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ระบบการสื่อสาร ยานพาหนะ

ประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องเพื่อขจัดความขัดแย้งดำเนินการขณะ

ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปยังพื้นที่เกิดเหตุและดำเนินการเจรจาทำความเข้าใจกับผู้

	:		
		.2553 - 2557 "	
:	"		
...		.2550	:
( . )		( . )	
		( . )	
...		.2550	
		.2553 - 2557	
		"	:
"	:	.2556	.
		.2553 - 2557	:
		หน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้	:
1.	.		:
2.	.		:
	.		:
อื่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการน้ำ			:
3.	.		:

4. ( . . . )

4.1 3 4

4.2 . . . . . 4 ( . . . )

. . . . . 31 . . .

. .2550 4

เนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกัน  
 สาธารณภัย รวมถึงให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดได้ทั่วราชอาณาจักร

4.3 .

ราชการ (รวมผู้แทน กท.) รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และอาสาสมัคร

5. ( . . . )

5.1

5.1.1

:

5.1.2

( 3 ) . ( 4 ) . . . .

สนใจในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้น

5.1.3

1

2 . . .

ประเมินสถานการณ์ และสนับสนุน การสั่งการแก่ บก.ปภ.ช. รวมทั้งติดตามและเฝ้า

. . . . . 3

4

5.2 . . .

5.3 .

6.

6.1

. . .

3 -4

'

:

:

6.2

. . .

6.3

.

ส่วนที่เกี่ยวข้อง (รวมผู้แทน กท. เมื่อได้รับการประสาน)

7.

(

/

/

/

/

/

/

)

7.1

:

:

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณกุศล โดยมีหน้าที่เป็น ศูนย์อำนวยการ

:

7.2

. . .

7.2.1

7.2.2

7.2.3

7.2.4

7.2.5

7.2.6

7.2.7

7.3

ของ ปก. เป็นหลัก เสริมด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (รวมผู้แทน กท. เมื่อได้รับ )

“ . . . ”

. . . . 2553 - 2557

1.

โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นปัจจุบัน

3-4

2.

/ / / / / /

3.

1( )

( / / )

ภาวะปกติ รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติซึ่งกันและกันด้วย

4.

2( )

( / / ) ( )

/

( ) / ( )  
(Emergency Operation Center: EOC)

ระบบการประชุมทางไกล ระบบเชื่อมโยงข้อมูล ระบบสื่อสารโทรคมนาคม และระบบเทคโนโลยี

5. 3( )  
กว้างขวาง มีพื้นที่เสียหาย เป็นบริเวณกว้าง เกินขีดความสามารถของจังหวัด ผู้อำเภอ  
( ) / /  
/ . . .  
และอุทกภัยที่เกิดขึ้นจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ภาวะ  
. / . . . 3  
/ .  
. . . . .  
(EOC)  
/ .  
(War Room)

และข้อมูลการเตือนภัยแก่ สอ.ร.ป.ก.ช. เมื่อ สอ.ร.ป.ก.ช. ได้รับข้อมูลนำ  
/ . (EOC) งเตือนภัยล่วงหน้าแก่พื้นที่ที่

6. 4( )  
/ / . / . . .  
/ / . . .

	31	...	.2550
		4	
		./	
(EOC)		3	

## หน้าที่ของกระทรวงกลาโหมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

.2553 - 2557

กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่บุคคล อาคาร สถานที่ ทรัพย์สินของทางราชการทหาร รวมทั้งวางแผนการอพยพครอบครัวและ
2. ให้ความรู้ด้านวิชาการและการปฏิบัติด้านการทหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ
- 3.
4. กระทรวงกลาโหม ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การฟื้นฟู
- 5.



. 2553 - 2557 "

- 1)
- 2)
- 3)

- 1.
2. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กนอช. หรือ กบอ. กำหนดหรือสั่งการ โดยถือเป็นเรื่องที่
3. จัดส่งเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของ กบอ.

**ยุทธศาสตร์การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

. 2553

- 2557 ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่สามารถตอบสนองต่อ

- 4
- 1. 1
- 2. 2
- 3. 3
- 4. 4

1- 4

. 2553 - 2557

และกิจกรรมหลักร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การป้องกันและลดผลกระทบ**

เกิดภัย เป็นการลดความรุนแรงและ ลดความสูญเสียจากสาธารณภัยที่มีต่อประชาชนในพื้นที่เสี่ยง

2

**1) มาตรการ 1**

กิจกรรมหลักประกอบด้วย การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล ด้านสาธารณภัยเพื่อการจัดการสาธารณภัย การ  
อมต่อระบบข้อมูลสารสนเทศสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ตั้งแต่

ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น และการเชื่อมต่อบริบบข้อมูลสารสนเทศสาธาณณภัยระหว่างหน่วยงาน

2) มาตรการ 6

ปลูกป่าเพื่อป้องกันอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม กิจกรรมหลักคือ การปลูกป่าชายเลนเพื่อป้องกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การเตรียมความพร้อม

เกี่ยวข้องกับ

กระทรวงกลาโหม 7 มาตรการ 8 ( มาตรการ 2 )

1) มาตรการ 1

2) มาตรการ 3

ระบบสื่อสารหลักและสื่อสารสำรองเพื่อการจัดการภัยพิบัติ และ การจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์

3) มาตรการ 4

1

4) มาตรการ 5

5) มาตรการ 6

6) มาตรการ 7

(Emergency Response

Team: ERT)

## 7) มาตรการ 8

## ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน

4

## 1) มาตรการ 1

## 2) มาตรการ 2

## 3) มาตรการ 3

24

คิม อาหารปรุงสำเร็จ เครื่องนึ่งห่ม

24 - 48

48 - 72

ประกันสังคมเคลื่อนที่ และการจัดระบบ การส่งกำลัง (Logistics)  
 เหตุการณ์ ทัวลิ่งและเป็นธรรม การซ่อมแซมฉุกเฉินให้สามารถเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัย

## 4) มาตรการ 6

พิบัติที่ถูกต้อง และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบทุกระยะเพื่อลดความตื่นตระหนก และการ  
 ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประสบภัยในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐอย่าง

## ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การจัดการหลังเกิดภัย

และเพื่อฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยให้กลับสู่ สภาพปกติโดยเร็ว มาตรการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

5

- 1) มาตรการ 2
- 2) มาตรการ 3
- 3) มาตรการ 4
- 4) มาตรการ 5
- 5) มาตรการ 7

1 - 4

**การนำภูมิสารสนเทศในการป้องกันภัยเชิงรุกและจัดการภัยพิบัติ**

สำนักส่งเสริมและพัฒนา

สารสนเทศภูมิศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ตำแหน่งที่ตั้งของธุรกิจที่สำคัญ ความต้องการทรัพยากรที่สำคัญ การสร้างแบบจำลองพื้นที่ที่

13 1. (Fundamental Geographic Data Set : FGDS)  
มิสสารสนเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.  
3. Single

Command

4. ระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานภารกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์

5. (Management Information System : MIS)

(FGDS) 13 ชั้นข้อมูล ได้แก่ ชั้นข้อมูลขอบเขตการปกครอง ชั้นข้อมูลเส้นทางคมนาคม ชั้นข้อมูล

(DEM)

ข้อมูลแหล่งทรัพยากรต่างๆ ข้อมูลภัยพิบัติ ข้อมูลกรมอุตุนิยมวิทยา เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อมีการบูรณาการข้อมูลด้านภูมิสารสนเทศแล้ว ก็สามารถระบุพิกัดในส่วนต่างๆ ได้ รวมถึงตำแหน่งของที่ตั้งของ

3

7 ขั้นตอน ดังนี้<sup>3</sup>

ขั้นตอนที่ 1

ขั้นตอนที่ 2

ขั้นตอนที่ 3

2

( ) (

และวัดด้านอื่น) อีกทั้ง ควรจัดระดับความเสี่ยง

ขั้นตอนที่ 4 กลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการกับแต่ละความเสี่ยง ได้แก่ การยอมรับความ  
เสี่ยง การลด ความเสี่ยง การหลีกเลี่ยงคว

ขั้นตอนที่ 5

ขั้นตอนที่ 6 ข้อมูลและการสื่อสารด้านการบริหารความเสี่ยง ได้แก่ การกำหนด

ขั้นตอนที่ 7

Information System)

MIS

(Management

ภายนอก สารสนเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งสิ่งที่คาดว่าจะเป็

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

( . 2548)  
( . 2548 - 2557)

ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ทั้งในด้านกำลังพลและเครื่องมือที่ใช้

( . 2556)

ด้านงบประมาณที่ยังไม่เหมาะสม และกำลังพลที่ปฏิบัติงานยังขาด

เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งยังขาดแคลนกำลังพล  
ที่จะเข้าปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัยขึ้น ผลจากการวิจัยดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิด

( . 2555)

1)

2)

3

1)

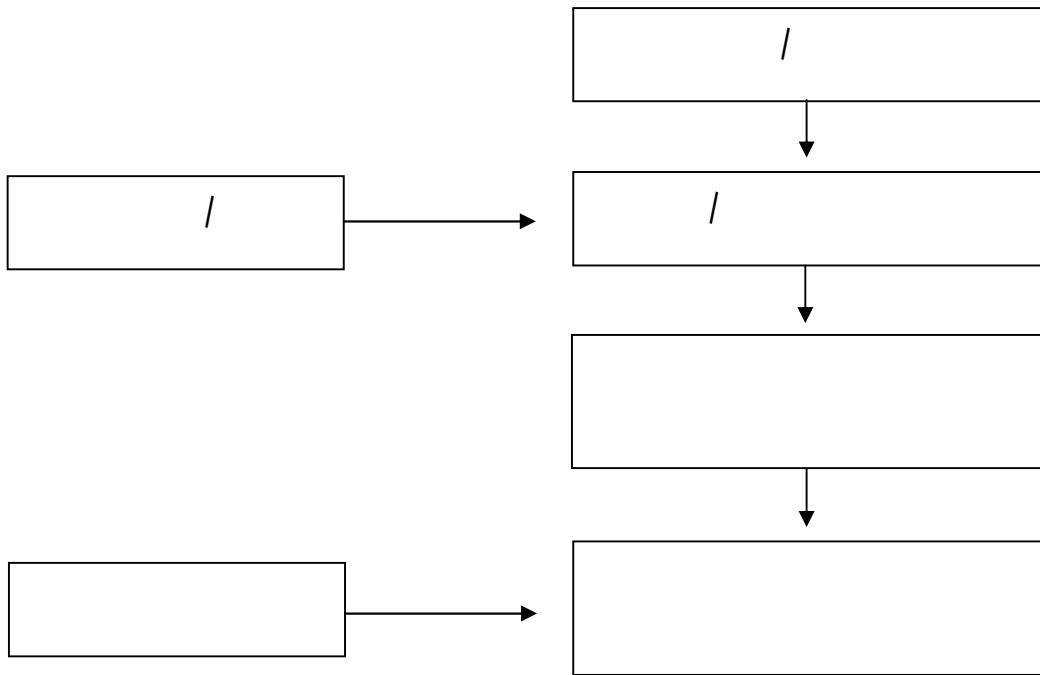
2)

3)

การควบคุมสั่งการที่สั้นและเร็ว

สรุป

**POSDCoRB**  
(Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick)





## บทที่ 3

# สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติและ การบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยในปัจจุบัน

## สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ปัจจุบันภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นเป็นประจำในหลายภูมิภาค และนับวันยิ่งทวีความรุนแรง และเกิดบ่อยครั้งยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก เห็นได้จากสถิติการเกิดภัยพิบัติที่ผ่านมา มีการเกิดภัยพิบัติ เช่น การเกิดอุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม ภัยแล้ง เป็นต้น ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง มีผลกระทบต่อสาธารณสุขอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และการเกิดภัยพิบัติ ย่อมเป็นความสูญเสียที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร และบุคลากรในการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยในพื้นที่ ในการฟื้นฟู จะต้องใช้ทรัพยากรมากกว่าจะเข้าสู่ภาวะใกล้เคียงสภาวะเดิม หรือบางครั้งก็ไม่อาจคืนสู่สภาพปกติได้อีก

ปัจจุบันประเทศไทยก็เช่นกันกับหลายแห่งในโลกกำลังประสบปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภูมิภาค การดำเนินการบรรเทาและแก้ไขปัญหามาได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ กระทรวง และระดับจังหวัด จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นองค์กรด้านบรรเทาสาธารณภัย จะต้องมียุทธศาสตร์ในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ ภายใต้กฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แต่การบริหารจัดการก็ยังมีปัญหา อุปสรรคในเรื่องต่างๆ เช่น กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนา เช่น นโยบายและการนานโยบายและแผนไปปฏิบัติ และภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แต่ครั้งไม่สามารถบอกล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด มีความรุนแรงระดับใด แม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติก็ตาม

สำหรับประเทศไทย นับว่ายังโชคดีกว่าหลาย ๆ ประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิก เพราะตั้งอยู่ในภูมิประเทศที่เหมาะสม พื้นดินมีความอุดมสมบูรณ์ลมฟ้าอากาศดี มีฝนตกต้องตามฤดูกาลเป็นส่วนมาก และมีปริมาณฝนเพียงพอแก่กิจกรรม เรื่องภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากสภาวะอากาศ หรือเกิดจากธรรมชาติเองก็ตาม จึงมักไม่มีใครเกิดได้บ่อยนัก และแม้จะเกิดขึ้นแต่

ก็ไม่รุนแรง ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีอยู่หลายรูปแบบ ที่สำคัญและสามารถสร้างความเสียหายได้เป็นอย่างมาก คือ วาตภัย อุทกภัย อัคคีภัยและแผ่นดินไหว วาตภัยและอุทกภัยมีสาเหตุหลักจากพายุหมุนเขตร้อนและพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรง ในขณะที่อัคคีภัยและแผ่นดินไหวมนุษย์มีส่วนกระทำให้เกิดขึ้น

พายุฝนฟ้าคะนองมักปรากฏในบริเวณที่มีการก่อตัวขึ้นของมวลอากาศ เช่น ในร่องความกดอากาศต่ำ เป็นต้น และมีลักษณะการก่อตัวรุนแรงเป็นพิเศษในฤดูร้อน โดยเฉพาะในเดือนเมษายน พายุฟ้าคะนองเป็นลักษณะอากาศร้ายที่ก่อให้เกิด ลมแรง ลูกเห็บ ฟ้าผ่า และบางครั้งเกิดพายุหมุนซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากทั้งชีวิตและทรัพย์สิน แม้จะเกิดในบริเวณแคบ ๆ ในขณะที่พายุหมุนเขตร้อนสามารถทำความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง แต่จะมีการก่อตัวน้อยกว่า พายุหมุนเขตร้อนเข้าสู่ประเทศไทยปีละ 3-4 ลูก โดยเริ่มต้นในฤดูฝนถึงกลางฤดูหนาวและมีอัตราของจำนวนพายุหมุนเขตร้อนเข้าสู่ประเทศไทยมากที่สุดในเดือนตุลาคม มีลมแรงและฝนตกหนักเนื่องจากพายุหมุนเขตร้อนทำลายอาคาร บ้านเรือน ชีวิตมนุษย์และสัตว์เลี้ยง ฯลฯ ความรุนแรงของความเสียหายเป็นไปตามความรุนแรงของพายุหมุนเขตร้อนนั้น

อัคคีภัยและแผ่นดินไหวแม้จะเป็นภัยธรรมชาติซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ แต่มนุษย์ก็มีส่วนทำให้เกิดภัยดังกล่าวขึ้น เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ การทำสงคราม ฯลฯ มีส่วนในก่อให้เกิดแผ่นดินไหว ความประมาทเดินเล่อก่อให้เกิดอัคคีภัย ดังนั้นการบรรเทาความรุนแรงและการป้องกันภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของทุก ๆ ฝ่าย ในการประสานงานความร่วมมือ เพื่อลดความสูญเสียเนื่องจากภัยธรรมชาติดังกล่าว<sup>1</sup>

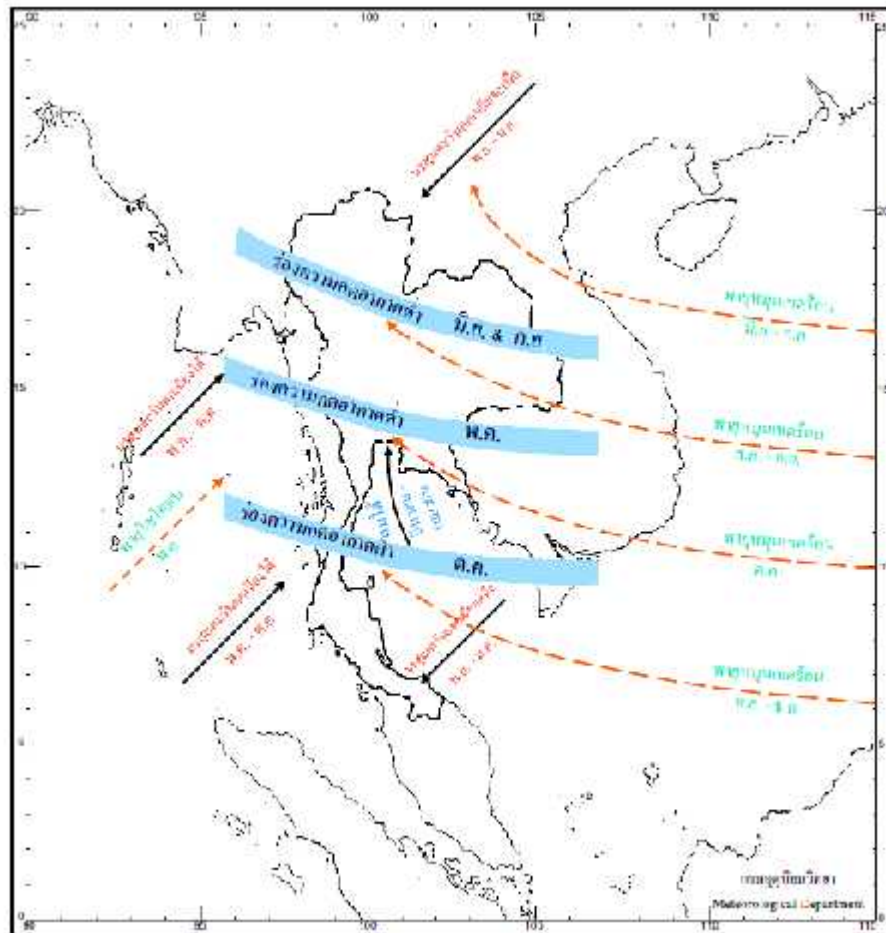
## ภูมิอากาศและภูมิประเทศของประเทศไทย

ภูมิอากาศ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เป็นตัวกำหนดหลักของลักษณะอากาศของประเทศไทย

ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ จะพัดระหว่างเดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์ อากาศโดยทั่วไปจะหนาวเย็นและแห้งแล้งซึ่งเป็นช่วง ฤดูหนาว ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะพัดระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคม นำอากาศร้อนและความชื้นจาก 2

มีลมไม่แน่นอนและเป็นช่วงที่พื้นดินได้รับ

จีนใต้และร่องความกดอากาศต่ำที่พัดผ่าน



3-1

พื้นที่ทางใต้เป็นแหลมยื่นลงไปในทะเล

2

5

ภาคเหนือ

153,000

1,600

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่เป็นที่ราบสูงและลาดต่ำไปทางทิศตะวันออก  
170,000 โดยมีพื้นที่ส่วนใหญ่

250

ไอน้ำและความชื้นจากทะเลเข้าไปไม่ถึง

ภาคกลาง พื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม

73,000

30

ภาคตะวันออก

พื้นที่รวมกัน

34,000

40

ภาคใต้

83,000

640

8

1. (TROPICAL CYCLONES)
2. (EARTHQUAKES)
3. (FLOODS)
4. (THUNDERSTORMS)
5. (LAND SLIDES)
6. (STORM SURGES)
7. (FIRES)
8. (DROUGHTS)

## พายุหมุนเขตร้อน

โดยอาจมีเมฆและฝนบ้างเล็กน้อยล้อมรอบด้วยพื้นที่บริเวณกว้างรัศมีหลายร้อย

ายลงอีกครั้งและรุนแรงกว่าครั้งแรก

พายุหมุนเขตร้อนเริ่มต้นการก่อตัวจากหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงซึ่งอยู่เหนือ

33

34 - 63

64

2

## แผ่นดินไหว

ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเคลื่อนที่

(MAGNITUDE)

" " " "

(INTENSITY)

" " 3

1.

2.

3.

"TSUNAMI"

**อุทกภัย**

ฝนที่ตกเนื่องจากหย่อมความกดอากาศต่ำในเขตร้อนและลมมรสุมทางตอนใต้ของทวีป  
น้ำที่เกิดจากการละลายของหิมะ

บริเวณเทือกเขาอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมในที่ลุ่มที่อยู่ห่างไกลออกไปได้

เนื่องจากมีฝนตกหนักในบริเวณต้นน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน

เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศครั้งที่เลวร้ายที่สุดนั้น

เนื่องจากน้ำ

1.

เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ

มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่

2.

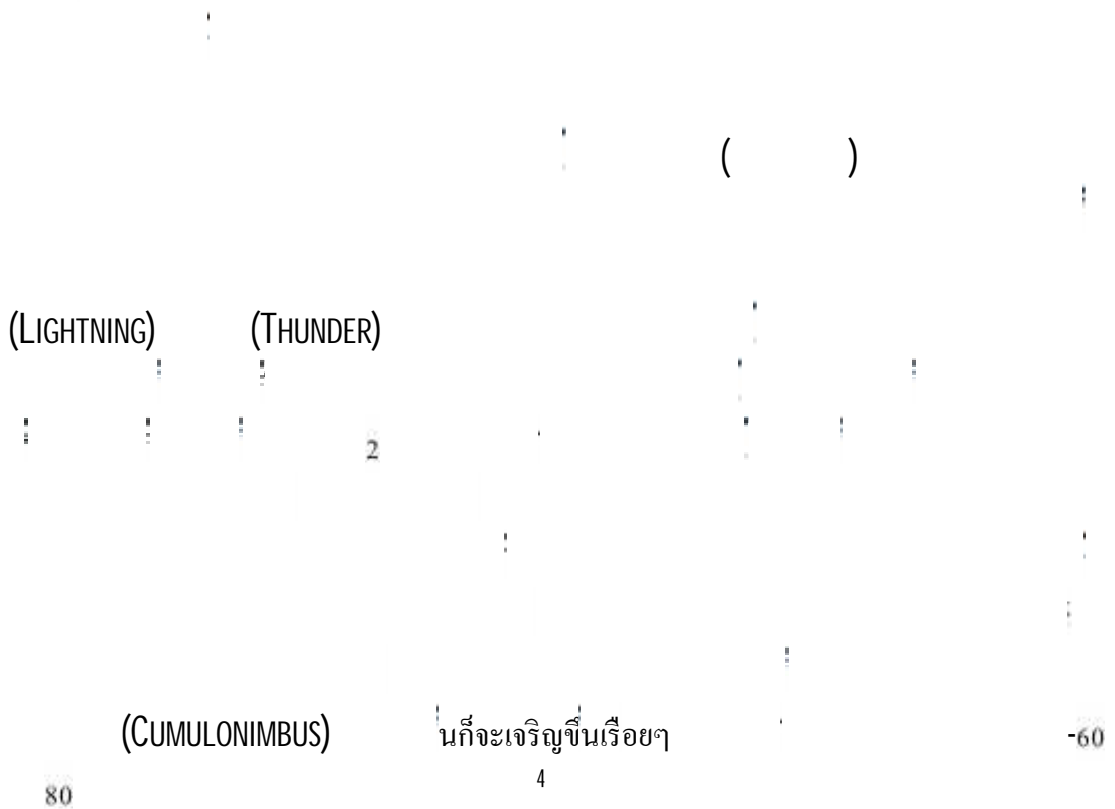
เป็นสภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเนื่องจากฝนตกหนักใน

6

ดังนั้นความเสียหายจากน้ำท่วมฉับพลันจึงมีมากทั้งชีวิตและทรัพย์สิน<sup>3</sup>

### พายุฟ้าคะนองหรือพายุฤดูร้อน

คะนองที่เกิดขึ้นในฤดูร้อนหรือเรียกว่าพายุฤดูร้อนจะเกิดขึ้นในช่วงเดือน



### แผ่นดินถล่ม

แผ่นดินถล่มที่ก่อให้เกิดความเสียหายส่วนใหญ่่มักเกิดภายหลังจากที่ฝนตกหนัก

มีโอกาสเกิดแผ่นดินถล่มเนื่องมาจากพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านในระหว่าง

องค์ประกอบที่กล่าวมาแล้วเกิดขึ้นพร้อมๆกัน

- 5.
- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
5. เส้นทางเดินของน้ำถูกทับถมและเปลี่ยนไป

**คลื่นพายุซัดฝั่ง**

ดังเช่นที่เคยเกิดที่แหลมตะลุมพุก . .2505

" "

เมื่อครั้งพายุไต้ฝุ่น " " เคลื่อนขึ้นฝั่งเมื่อปี . .2532

คลื่นพายุซัดฝั่งนี้เกิดในขณะที่พายุเคลื่อนขึ้นฝั่ง



6

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

### ไฟฟ้า

ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะไฟฟ้าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

สสารที่เป็นเชื้อเพลิงโดยรอบพื้นที่นั้นๆเป็นสำคัญ<sup>6</sup>

### ฝนแล้ง

ระยะเวลาที่เกิดความแห้งแล้งและความกว้างใหญ่ของพื้นที่

พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจาก

6

แม้กระทั่งแผ่นดินไหวและสึนามิ ล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตที่ทุกคนอาจพบเจอ และต้องผ่านพ้น สิ่งที่ดีที่สุดในการเผชิญรับมือกับภัย

คนไทยต้องเปลี่ยนโลกทัศน์ วิธีคิด และจิตสำนึกใหม่ ให้ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท

สร้างชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งที่

อะไรบ้าง จะสื่อสารให้รู้ทั่วถึงกันอย่างไร ทำการซักซ้อมภัยพิบัติอย่างสม่ำเสมอ สื่อสารที่ให้

## การบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทยในปัจจุบัน

### การปฏิบัติในการแจ้งเตือนภัย

5

- 1. (Preparedness) 4 7
- 2. (Monitoring)
- 3. (Early Warning)
- 4. (Warning)
- 5. (Evacuation)

กรมอุตุนิยมวิทยา

(SMS)

ในพื้นที่เสี

ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ  
( : )

หมู่บ้านในพื้นที่เสี่ยง  
OPERATING PROCEDURE : SOP )  
(HOT LINE)

กรมชลประทาน

(SMS) ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัด  
( STANDARD

การติดตามสภาพน้ำทำในแม่น้ำสายหลักทั่วประเทศ

และภัยแล้งที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง

กรมทรัพยากรธรณี

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(  
26 . .2549)

เฉพาะกิจขึ้นเพื่อแจ้งเตือนไปยังพื้นที่

ขั้นตอนที่ 1

**ขั้นตอนที่ 2**

(SMS) โทรศัพท์/โทรสาร ระบบวิทยุสื่อสาร และการแจ้งเตือนภัยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อ  
ประกาศแจ้งเตือนภัยไปยังพื้นที่เสี่ยงภัยโดยตรง ในระดับจังหวัด อำเภอ

" รวมทั้ง อปพร. และเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ในพื้นที่เสี่ยงภัย

**ขั้นตอนที่ 3**

" 1784 "

. 2553 - 2557

สถานการณ์ จะยุติ พร้อมทั้งให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สนับสนุนการให้

**ขั้นตอนที่ 4**

Website

( [www.disaster.go.th](http://www.disaster.go.th) [www.nirapai.com](http://www.nirapai.com) )

**ขั้นตอนที่ 5**

Website ( [www.disaster.go.th](http://www.disaster.go.th) [www.nirapai.com](http://www.nirapai.com) )

ตลอดจนทำสรุปสถานการณ์สาธารณภัยรุนแรง เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การปฏิบัติของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต.

1.

24

2.

( )

2

3.

4.

24

5. กรณีเกิดสถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ ให้รายงานผลการปฏิบัติให้

การปฏิบัติของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

1.

24

2.

3. แจ้งเตือนเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในพื้นที่ เช่น สถานี  
ประจำท้องถิ่น สถานีโทรทัศน์เคเบิลทีวี และสื่อต่างๆ ในพื้นที่ กลุ่มมวลชน  
อปพร. เพื่อติดตามสถานการณ์ และแจ้งเตือนให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ

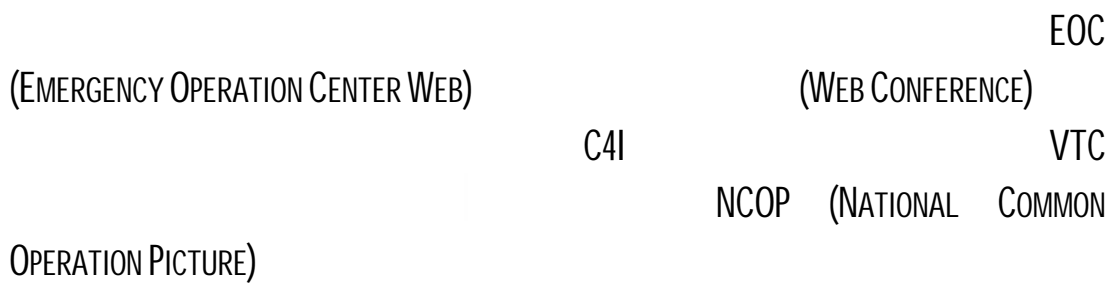
2.

3.

ในพื้นที่ทราบข้อมูลการแจ้งเตือนภัยนั้นๆ แล้วโดยทันที

- 4.
- 24
- 5.

**ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ**



พร้อมกันนี้ยังช่วยสร้างความมั่นใจในคว

**การตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ**

- 1.
- 1.1
- 1.2

2.

2.1

เครื่องมือเครื่องใช้

2.2

-

-

สามารถเคลื่อนที่ไปเสริมกำลังชุดเคลื่อนที่

2.3

ที่ติดต่อหรือเขตท้องที่อื่น

2.4

3.

เพื่อทำการบรรเทาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่เกิดเหตุให้ทั่วถึงภายใน 24

4.

ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยหรือพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่สา  
 เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความสะดวก  
 ง่ายๆที่ไปร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่

5.

7

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)
- (6)
- (7)

6.

3

- (1)

เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ในทุกโอกาสที่สาธารณภัยได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง

- (2)

ออกคำสั่งจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้น

- (3)

24

**การอพยพหนีภัย**

1.

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)



- (6)
- (7)
- (8)
- (9)

2.

หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่แจ้งเดือนต่างๆ

- (1)
- (2)
- (3)
- (4)
- (5)
- (6)

3.

**การค้นหาและกู้ภัย**

เข้าพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วซึ่งส่วนหนึ่ง

ดีขึ้นชมผลงานการช่วยชีวิตที่เกิดจากการ

- 1.
- 2.
3. (EMERGENCY RESPONSE PLAN)  
(HADDOCK, 1993)

### (SEARCH AND RESCUE)

8

#### ขั้นตอนการค้นหาและกู้ภัย

1. การรับแจ้งและการรายงาน ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยรับแจ้งเหตุจาก เพื่อให้หน่วยช่วยชีวิตเข้าช่วยชีวิตในพื้นที่ที่กำหนด
2. การวางแผนขั้นต้น ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติขั้นต้นตั้งแต่การ

---

<sup>8</sup> <http://www.th.wikibooks.org/wiki/>

( )

และชั้นนี้เองที่  
สถานการณ์ที่เคยพบจะละเอียดขึ้นตอนนี้และ

แผนผังอาคารในพื้นที่รับผิดชอบตนเองไว้

**3. การค้นหาและการเข้าสู่พื้นที่ประสบภัย  
ที่ได้วางไว้ในชั้นที่ 2**

ทั้งนี้หากไม่มีการวางแผนที่ดี

1 50,000

4

3.1

-

- /

-

3.2

3.3

3.4

**4. การใช้ทรัพยากร**

## 5. การช่วยเหลือปฐมพยาบาลเตรียมการเคลื่อนย้าย

ในส่วนงานด้านนี้เน้นในพื้นที่

ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ต้องใช้ทักษะที่สูงขึ้นในการกู้ชีพ

(CLAMPING)

(DECOMPRESSION AND DRAINAGE OF

CHEST)

(EMERGENCY AIRWAY PROCEDURES )

แพทย์มักจะมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะลงถึงพื้นที่เกิดเหตุ

## 6. การนำส่งพื้นที่รองรับ

ไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัยเพื่อการรักษาขั้นสูงต่อไป

การประเมินความเสียหายและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน

. .2546

ผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ โดยมีรายละเอียดและอำนาจหน้าที่ดังนี้

10

"

"

" . . . . "

"

"

" . . . . "

11 . . . . . มีอำนาจหน้าที่ดังนี้  
(1)

(2)

(3)

. . . . .

(4) (1)

. . . . .

12

"

"

" . . . . . "

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนั้นหนึ่งคน

13 . . . . . มีอำนาจหน้าที่ดังนี้  
(1)

(2)

(3)

รวดเร็วทั่วถึงและไม่ซ้ำซ้อน

(4)

. . . . .

(5)

(6)

. . . . .

(7)

14

10

12

ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

1. . . . .

เสียหายเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยขึ้นมากณะหนึ่ง

2.

3.

. . .

2548

( . . . . )

30

อย่างไรก็ตามหน่วยงานต่างๆในประเทศไทยที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ประเมิน

## องค์กรเพื่อการบริหารจัดการ

สถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกา (THE FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY - FEMA) ควบคู่กันไปเพื่อทำให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นรูปธรรมมากขึ้น

## การประเมินค่าความเสียหายของภัยพิบัติ

FEMA

2

9

1. การประเมินความต้องการเร่งด่วน (RAPID NEEDS ASSESSMENT : RNA)
2. การประเมินความต้องการพื้นฐาน (PRELIMINARY DISASTER ASSESSMENT : PDA)

## การประเมินความต้องการเร่งด่วน (RNA)

- กระทบต่อเรื่องที่ชุมชนได้รับ
- 
- 
- 
- 
- กำหนดที่ตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 

---

<sup>9</sup> Federal Emergency Management Agency, FEMA. State Disaster Management Course-IS 208.a(Unit 4 Damage Assessment). United State of America : U.S.A, U.S.A Government

ผู้ประเมินระดับภูมิภาค (FEMA)

(IMAT)

(RNA)

(IMAT)

RNA

2 - 3

12 - 72

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

ทรัพยากรทางการแพทย์

RNA

- 1.
2. การบริการด้านการแพทย์อะไรในพื้นที่ประสบภัยที่ยังดำเนินการได้อยู่
- 3.
- 4.

การดูแลมวลชน

RNA

- 1.
- 2.
- 3.



โครงสร้างสารอนุภาค

RNA วิเคราะห์พื้นที่เพื่อ

1.

2.

อค์คีย์ การค้นหา และการกู้ภัย

RNA

1.

2.

3.

วัตถุอันตราย

RNA

1.

2.

การประเมินความต้องการพื้นฐาน (PDA)

(PDA)

(RNA)

(PDA)

การประเมินความต้องการขั้นพื้นฐาน (PDA)

ขั้นการเข้าประเมินค่าความเสียหาย

ขั้นที่ 1

(PDA)

-

(PDA)

-

การประเมินความต้องการขั้นพื้นฐาน (PDA)

-

- ประสานการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

-

ที่เกี่ยวข้อง

-

-

(PDA)

2

(PDA)

-

-

-

- การใช้ข้อมูลประเมินเบื้องต้นเป็นแนวทางเพื่อช่วยในการประเมิน

-

-

-

-

EMERGENCY OPERATIONS CENTER : EOC

- 
- 
- 

EMERGENCY OPERATIONS CENTER : EOC

PDA

PDA

3

PDA

(PDA) ในลักษณะอย่างต่อเนื่องโดยใช้แหล่งที่มาทั้งหมด

4

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

/

ที่ยื่นรายวัน

จำนวนนโยบายที่มีผลกระทบเปรียบเทียบกับจำนวนผู้อาศัยที่ได้รับผลกระทบ

5

- 
- 
- 
- 

/

/

- พื้นที่รวมการ  
 -  
 - FEMA

- 1.
- 2.
- 3.

6 FEMA

(RNA)

(PDA)

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว

เพื่อสามารถนำข้อมูลที่เกิดจากภัยพิบัติ

ในเรื่องดังกล่าวนี้ทุกหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในสถานการณ์ฉุกเฉิน

# บทบาทหน่วยงานที่เกี่

“ ”

72

“ ”

5

”

เป็นองค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม

( ) 1215/47 30 .2547

1.

2.

3.

4.

5.

. . 2546  
( 2)

. . 2549

"

"

10

1.

1-5 (

6

1

:

. 2552

)

2.

3.

4.

4

1.

2.

3.

:

3

-

-

-

4.



3-2 :

		4	11
1			
2	ทันทีที่ได้รับคำสั่ง		
3			3
4			

1.



2.



3.



4.



5.



6.





7.



8.



1.



2.



3.



3

12

1. /

2.

3.

18

76

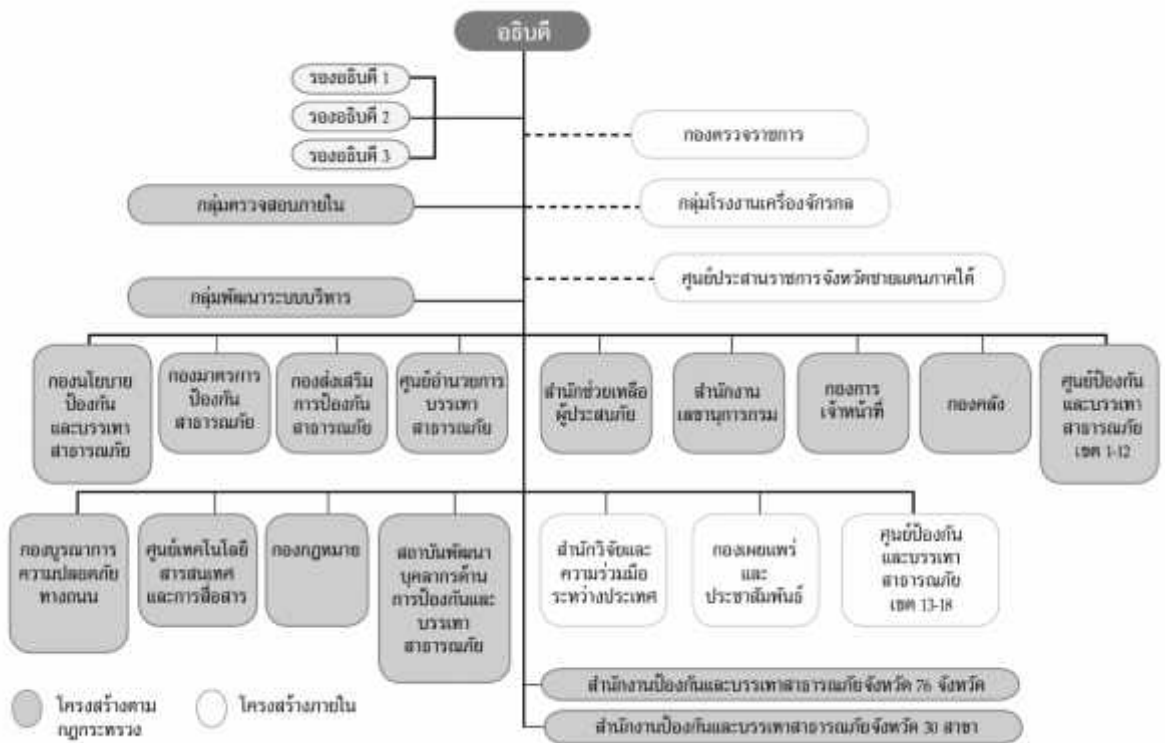
ซึ่งมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ในการเผชิญเหตุและช่วยเหลือ

( . )

. .2551

( . )

เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน



3-3

มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
7. ผู้ประสานภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ทั้งนี้
8. ผู้ประสานภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่

9.

10.

3

24

13



3-4

<sup>13</sup> <http://www.ndwc.go.th/>

. . 2551

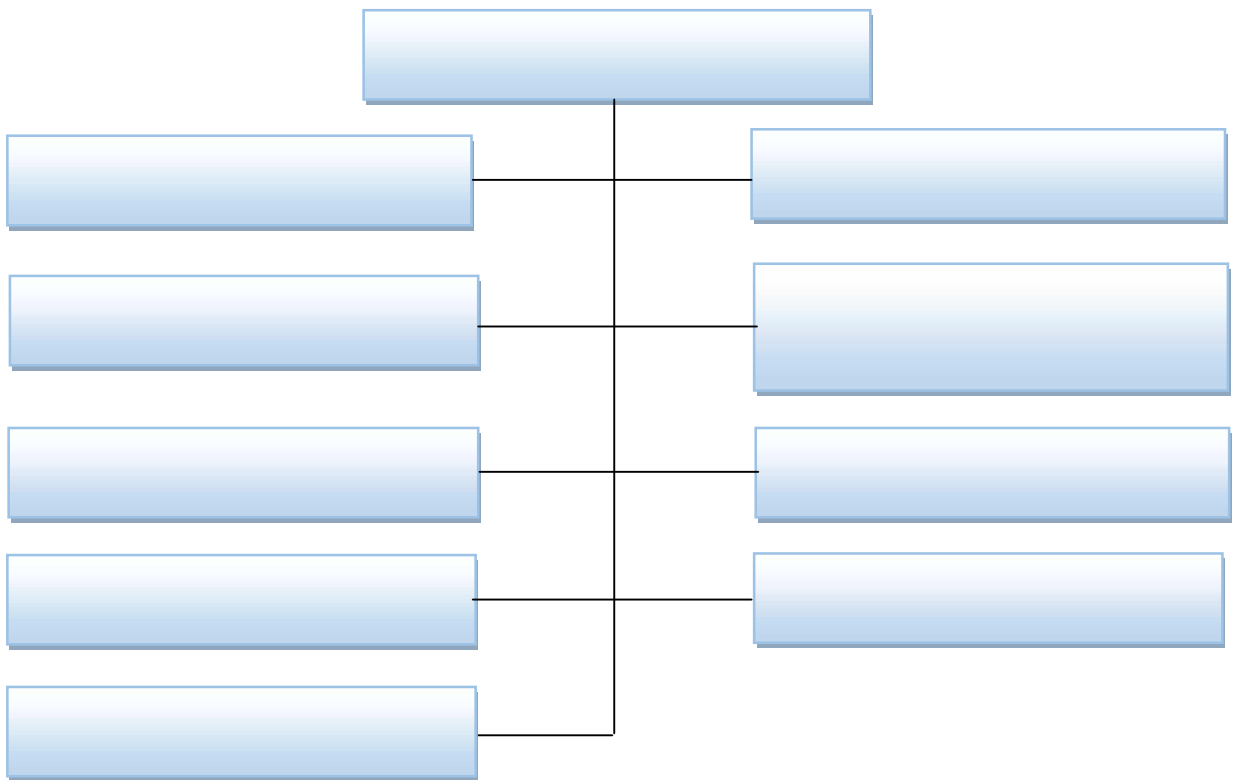
( . )

( . )

( . )

. รวมทั้งกำหนดเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติการฉุกเฉินตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่

14



3-5

<sup>14</sup> <http://www.niems.go.th/th/>

2554

11

2557

1.

1.1

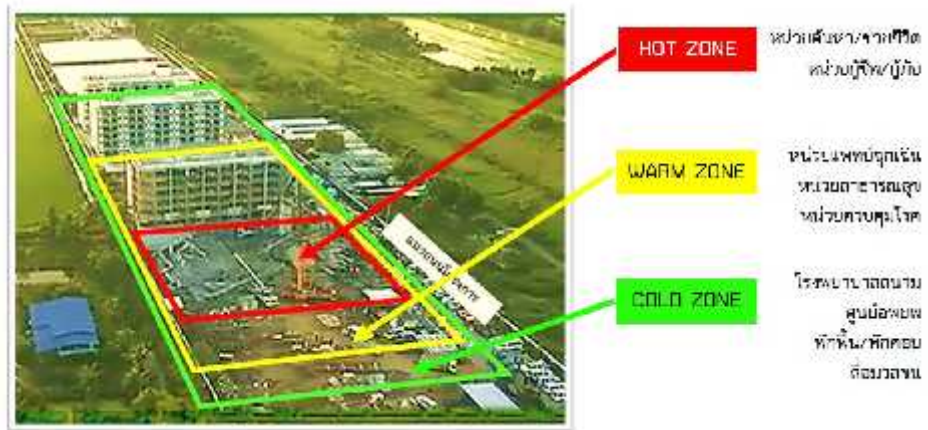
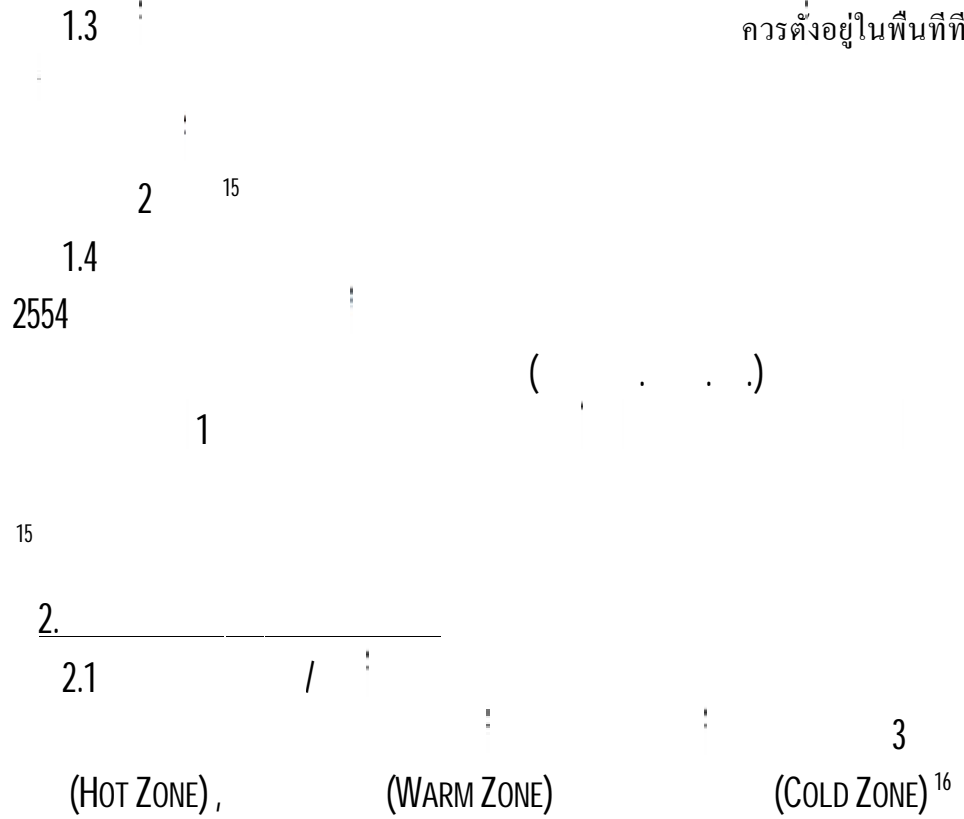
15

1.2

ก่อนเข้าพื้นที่ปฏิบัติงาน อีกทั้ง

เมื่อเดินทางถึงพื้นที่ประสบภัย

ควรตั้งอยู่ในพื้นที่ที่



3-6 การแบ่งพื้นที่/ปิดกั้นพื้นที่ปฏิบัติงาน

2.2

:

3. \_\_\_\_\_

3.1

TOP DOWN APPROACH

3.2

3.3

3.4

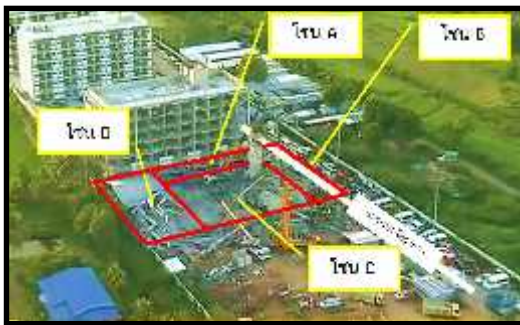
3.5

4. \_\_\_\_\_

4.1 มอบพื้นที่ปฏิบัติ

แบ่งพื้นที่ในการค้นหาและกู้ภัยตามหลักการที่เป็นมาตรฐานสากล INSARAG

" " " " " 16



3-7 การแบ่งพื้นที่ปฏิบัติ



4.2

16

4.3

10 - 15 15

4.4

ไม่มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยกู้ภัยอื่นๆที่เข้าปฏิบัติงาน

16

4.5

4.6

เจ้าหน้าที่และเครื่องจักรกลมีจำกัด

4.7 หากเกิดภัยพิบัติในพื้นที่กว้างมาก

5. \_\_\_\_\_

5.1

(EMERGENCY RAPID ASSESSMENT TEAM - ERAT)

1 4

16

5.2

15

5.3

5.4

15

1

, . 2554

16

1

, . 2557

5.5 . . . . ซึ่งมีผู้แทนท้องถิ่น  
ทำให้ไม่ทราบข้อมูลพื้นที่อื่น . . . .

5.6

6. | \_\_\_\_\_

6.1

6.2

6.3 การปรับปรุงพื้นที่ในระยะแรกมีปัญหาขาดแคลนเครื่องจักรกลหนัก

7. \_\_\_\_\_

เหตุการณ์นั้นจะเป็นพื้นที่ขนา

เนื่องจากในบางพื้นที่

17

หลายๆชาตินั้น มักจะเกิดปัญหาในด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยกู้ภัยของแต่ละชาติ

สื่อสารที่ใช้ระบบหรือเครือข่ายเดียวกัน  
18

17

(AHX2013) 2

18

1

1

, . .2556

2557 (AHEx14)

, . .2557

มีลักษณะที่ทุกคนสามารถตอบให้ข้อเท็จจริงได้ โดยทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิง

3 . . . . .

4

1

งเช่น เมื่อปลายปี 2546

หรือเดินทางไปท่องเที่ยวจังหวัดที่เกิดภัยสึนามิ และยังส่งผลกระทบไปยังจังหวัดที่มีแหล่ง  
ท่องเที่ยวดีดชายทะเลอื่น ๆ ด้วย จนก่อให้เกิด " "

3

เตรียมการณ์ที่ดีย่อมสามารถลดโอกาสการเกิดภัยในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ในทุก

เพื่อช่วยเหลือชีวิตเพื่อนมนุษย์ และทรัพย์สินอันจะนำมาซึ่งความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจใน

ทำงาน จนกระทั่งถึงวัยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมป้องกันและบรรเทา

เครื่องมือ เครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณภัย โดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้

ทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการป้องกันและลดความสูญเสียจากสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ การจัดหา และปรับปรุงเครื่องมือ เครื่องจักร ยาพาหนะ รวมทั้งเครื่องมือ เครื่องใช้

ควรพัฒนาระบบ ระเบียบ โครงสร้างองค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

,1 .2558)

( .2548)

.2557-

2561 หมีแผนรองรับยุทธศาสตร์นี้ให้เชื่อมโยงในทุกระดับตั้งแต่ระดับก รวมทั้งมีการฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ

.2550

3

( . . )  
( . . ,10 .2558)

(RESPONSE & REACTIVE)

## (PROACTIVE &amp; COMPREHENSIVE)

ครั้งจึงเป็นโอกาสให้รัฐเพิ่มความตระหนักและให้ความสำคัญมากขึ้น

ที่จะเกิดขึ้นไม่เหมือนเดิมและ

,1 . .2558)

2

10 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติที่รุนแรง และมีโอกาส

( )

เริ่มตั้งแต่การสำรวจพื้นที่เสี่ยงภัย การจัดทำแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัยโดย

ทั้งนี้

( . . . . . ,1 . .2558)

จะต้องเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ที่

พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

3 4 ซึ่งเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่

. .2558 )

3 4 ( . . , 10

. .2550

( . )

( . )

( , 1 . .2558 )

3

อาชีพแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ถ้าซ้ำ ไม่ทันต่อสถานการณ์ภัยพิบัติ ฉะนั้น การบริหาร

. .2550

ส่วนที่เกี่ยวข้อง ประชุมซักซ้อมความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจน หากไม่สามารถสั่งการ

เท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานขณะเกิดภัยพิบัติในทุก ๆ

ชาติ แต่หน่วยงานทหารก็มีความพร้อมในด้านกำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้

( . . . . . , 1 . .2558 )

ควรดำเนินการตามบทบาทและหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในแผนป้องกันและบรรเทา

ในรายละเอียดปลีกย่อย ทั้งนี้บทบาทของทหารโดยกระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยสนับสนุนเท่านั้น  
ทั้งในเรื่องกำลังพล เครื่องมือและยุทโธปกรณ์ ตามรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในแผนบรรเทา

ะสานงานกับส่วนราชการท้องถิ่นและภาคประชาสังคม กำหนดระเบียบปฏิบัติประจำ คลื่น  
ความถี่ในการติดต่อสื่อสาร ผู้ประสานงานหลักที่ต้องติดต่อได้โดยทันทีเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน  
( . . . , 10 มิถุนายน พ.ศ.2558 )

. .2558

. .2550

( . . )

( . . . . . , 1 . .2558 )

4

จำนวนมาก สาธารณภัยที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ เป็นสาธารณภัยที่ไม่อาจคาดการณ์ และควบคุม  
เกิดจากธรรมชาติ หากบุคลากรในพื้นที่ทุกระดับ มีการเตรียมตัวในการป้องกัน

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นไป แต่อย่างไรก็ดี การ

( . . . . . , 1 . . 2558 )

3 4

เป็นประจำ โดยการชักชวนผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบัญชาการเหตุการณ์ต้องเป็นผู้บริหาร

. . . . . ( . . . . .  
, 10 มิถุนายน พ.ศ.2558 )

ได้ดี ขั้นตอนเผชิญเหตุกับขั้นตอนฟื้นฟูก็จะทำได้ไม่ยาก ดังนั้น ข้อปฏิบัติที่ทั่วโลกทำกันคือ การ

เพราะฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในท้องถิ่น จึงต้องมีศักยภาพในการ

คนต่างทำ ดังนั้น การฝึกซ้อมฯ ต้องให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบในสถานการณ์ฉุกเฉินเข้าฝึกจริงด้วยก็



Business Continuity Plan

, 1 เมษายน พ.ศ.2558 )

. 2554 .

1

ซึ่งมีพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง ในพื้นที่

2

( - )

(LOOP)

2

ให้ครอบคลุมพื้นที่ให้มากที่สุด

\_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_ ที่โดยทั่วไปมีน้ำท่วมสูง

การประชาสัมพันธ์เคลื่อนย้ายรถออกจากพื้นที่ ( )

ออกจากพื้นที่

\_\_\_\_\_ 3 \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ 4 \_\_\_\_\_

ทั้งที่เราคิดว่ามันไม่ถูกต้อง

200

200

กระจายพื้นที่

\_\_\_\_\_ 5 \_\_\_\_\_ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือเมื่อมีปัญหาในการปฏิบัติงานหรือ

จุดที่ตั้งหน่วยนั้นอาจเกิดน้ำท่วมขึ้น

ที่ตั้งสำรอง

ที่ตั้งทางการส่งกำลังบำรุง

(ICS) :

“ใครสั่ง ใครปฏิบัติ ใครพูด และใครจ่ายเงิน”

ขนาดของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

:

:

:

:

(HADR) :

<sup>19</sup> (INTERNATIONAL SEARCH AND RESCUE ADVISORY GROUP : INSARAG)

ที่เกี่ยวข้อง

HADR

(LAND SLIDE) :

3-5

:

:

<sup>19</sup> INSARAG : International Search and Rescue Advisory Group

<http://www.insarag.org/>

งๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจาก  
ภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็น

ตลอดจนแผนงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ สามารถสรุปสภาพปัญหาในภาพรวมที่เกิดขึ้น โดยแยกตาม  
*ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภัยพิบัติ*

## 1

1.1 จัดทำข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยและพื้นที่อพยพยังมีความซ้ำซ้อน เนื่องจากมี  
หลายหน่วยงานที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป และบางภัยพิบัติยังไม่มีการ

## 1.2

## 1.3

## 1.4

บุคลากรประจำที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นอกจากนี้ในพื้นที่หรือท้องถิ่น  
ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและรวมที่

1.5

สาธารณภัยดำเนินงานเนื่องจากอยู่ระหว่างการศึกษ พัฒนาและติดตั้ง อีกทั้ง

1.6

1.7

1.8

1.9

ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นยังมีปัญหาทั้งในด้านการเชื่อมโยง

1.10 การปฏิบัติตามนโยบายไม่ต่อเนื่อง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง

1.11

( .)

( .)

1.12

จึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในด้านเครื่องจักรเครื่องมือให้เหมาะสมกับประเภท

2

2.1

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขณะนี้มีการรวบรวมข้อมูลแล้วบางส่วน

2.2

## 2.3

การจัดการภัยพิบัติและการเตรียมตัวเพื่อจะรับภัยที่จะเกิดขึ้นต่างๆ อย่างต่อเนื่องยังไม่เพียงพอทำ  
อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรและเครื่องมือ

## 2.4

กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อเป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายของรัฐ

## 2.5

ประชาชนและเยาวชนเกี่ยวกับภัยพิบัติในด้านต่างๆ ยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง เนื่องจากยังอยู่

## 2.6

## 3

## 3.1

## 3.2

## 3.3

## 3.4

3.5

3.6

3.7

3.8

ความมั่นคงของชาตินอกจากนี้ผู้ให้ข่าวสารควรมีความเป็นเอกภาพ โดยในปัจจุบันเมื่อเกิด

3.9 การบริหารจัดการภัยพิบัติในบางพื้นที่มีปัญหาเนื่องจากผู้สั่งการไม่เข้าใจ  
ลักษณะสภาพพื้นที่และพฤติกรรมของบุคคลในพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้เกิดสถานการณ์ล่อแหลม ต่าง

4

4.1

4.2

ปัญหาการกำหนดขอบเขตพื้นที่ประสบภัยพิบัติที่ได้รับความเสียหาย

4.3

4.4

หรือสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดในพื้นที่ประสบภัย ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมา

4.5

จำกัดและมีภารกิจที่มากมายหลายด้านรวมทั้งการเกิดภัยพิบัติโดยเฉพาะอุทกภัยซึ่งเกิดติดต่อกัน

4.6

4.7

การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ผ่านมาทุกครั้งประสบ

. . 2550 ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็น

. . 2553-2557

. . 2550

ประกอบกับมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นทำหน้าที่เป็นการซ้ำซ้อน



## บทที่ 4

### การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติ ทางธรรมชาติของกองบัญชาการกองทัพไทย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ นั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเชิงพรรณนา โดยเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในด้านการบรรเทาสาธารณภัย ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและลักษณะของงานวิจัยนี้จะเป็นการยืนยันคำตอบด้วยข้อเท็จจริงทางตรรกะ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุป ตัวบ่งชี้ที่สำคัญได้แก่ บุคลากร งบประมาณ ยุทโธปกรณ์ และการบริหารจัดการ โดยใช้วิธีการดำเนินการ 2

1.

2.

ทั้งนี้ จะใช้การตั้งคำถามแบบปลายเปิดเพื่อศึกษาความเห็นจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่

## แนวทางในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน

### 1. ด้านนโยบาย

ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ กองบัญชาการทหารสูงสุด (กองบัญชาการกองทัพไทย) เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 24/50 ลงวันที่ 30 มกราคม 2550 จึงได้จัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด (กองบัญชาการกองทัพไทย) ตามคำสั่งกองบัญชาการทหารสูงสุด (เฉพาะ) ที่ 197/50 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 เรื่องการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด (กองบัญชาการกองทัพไทย) นั้นกำหนดอำนาจและหน้าที่ของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด (กองบัญชาการกองทัพไทย) ให้มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ทั้งของกองทัพและหน่วยงานฝ่ายพลเรือน รวมทั้งภาคเอกชน เพื่อให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ของเหล่าทัพและหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา สามารถให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในเรื่องระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศเพื่อให้หน่วยในสังกัดของกองบัญชาการทหารสูงสุด ได้มีความรู้ ความเข้าใจเป็นฐานเบื้องต้น ในการกำหนดแนวทางการวางแผน การประสานงาน การเตรียมการปฏิบัติ การดำเนินการปฏิบัติ ตลอดจนได้รับทราบถึงแหล่งที่สามารถแสวงหาข้อมูลเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับภารกิจบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงาน

อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านการบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติและสนับสนุนส่วนราชการทั้งภายในและภายนอก ดังนี้

1.

2.

อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งแจ้งเตือนภัยให้หน่วยงานและประชาชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

3.

บผิดชอบแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน เพื่อความรวดเร็วในการบรรเทาภัยพิบัติอย่างเป็น

4.

5.

การสื่อสารให้พร้อมปฏิบัติงานเมื่อได้รับการร้องขอ

6. ประสานการปฏิบัติกับฝ่ายพลเรือนในการเตรียมพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการ

## 2. ด้านสมรรถนะของกำลังพล

ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะของภัยที่เกิดขึ้น

หน่วยฝึกอบรมที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมในด้านการกู้ภัย

## 3. ด้านการจัดสรรงบประมาณ

เนื่องจากยุทธโศปกรณ์ที่มีอยู่ได้เสื่อมสภาพตามการใช้งาน

## 4. ด้านยุทธโศปกรณ์

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ห่างไกลหรือถูกตัดขาด

ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่มียุทธศาสตร์พร้อมและทันสมัย

### 5. ด้านการบริหารจัดการ

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่บูรณาการกับหน่วยต่างๆที่มาให้การ

ICS

### บทวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการบริหารจัดการ

POSDCoRB Model :

<sup>1</sup> (Luther H. Gulick and Lyndall F.

Urwick)

---

<sup>1</sup> Paper on the Science of Administration: Notes on the Theory of Organization”  
. .1937

ตารางที่ 1

POSDCoRB

/ POSDCoRB					
(Planning)	,				
(Organizing)	:				:
(Staffing)					
(Directing)	:				: ICS

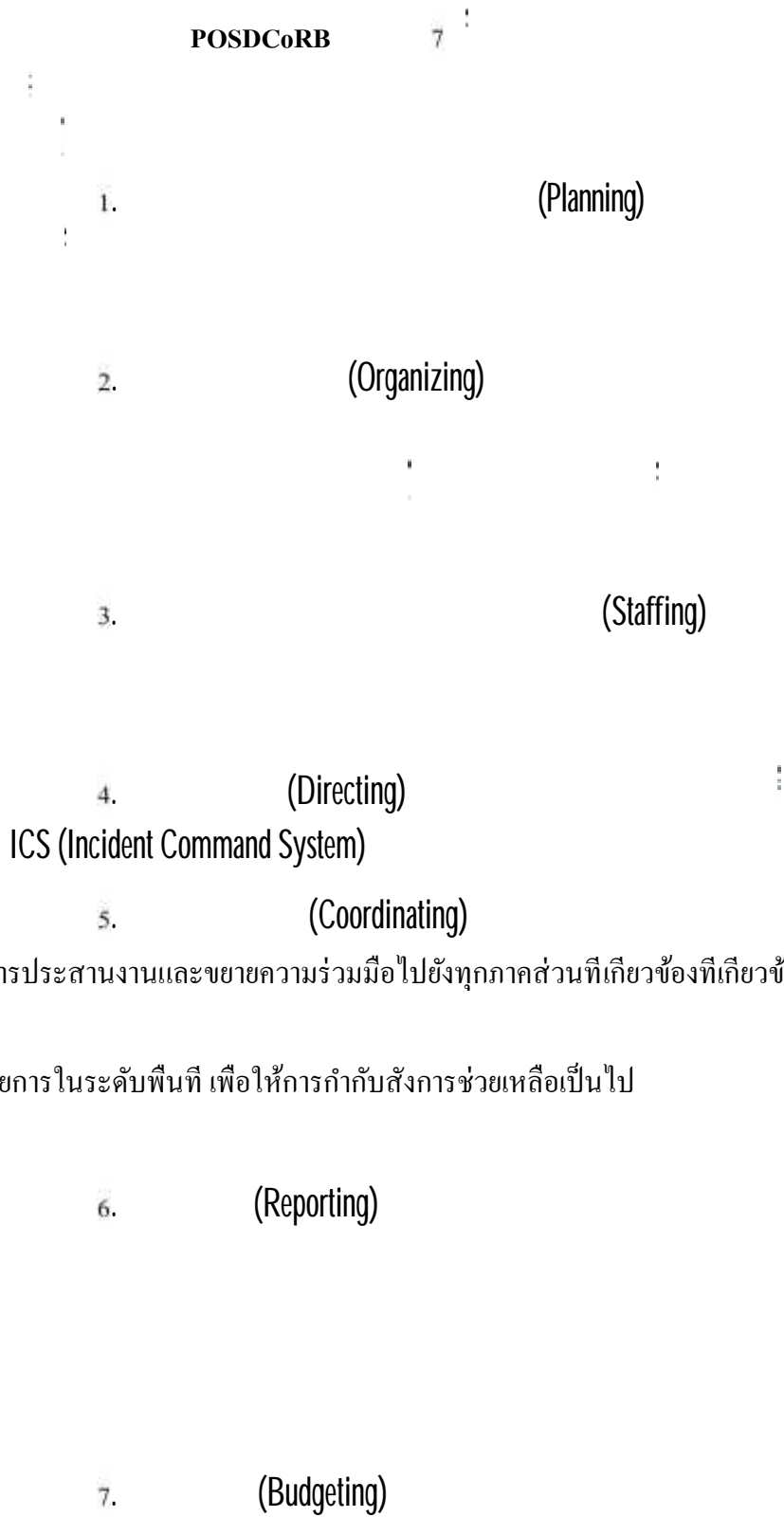
ตารางที่ 1

POSDCoRB

( )

/ POSDCoRB					
(Coordinating)					
(Reporting)					
(Budgeting)					

POSDCoRB



ทางการประสานงานและขยายความร่วมมือไปยังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทุก

อำนาจการในระดับพื้นที่ เพื่อให้การกำกับสั่งการช่วยเหลือเป็นไป

องจะต้องปฏิบัติเป็นลำดับแรกมี 2 ประเด็น ดังนี้

1. การปรับแผนงาน (Planning)

2. การจัดระบบองค์กร (Organizing)



## บทที่ 5

# สรุปและข้อเสนอแนะ

### สรุปผลการศึกษา

การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน การวางแผนอพยพหนีภัย การค้นหาและกู้ภัย การประเมินความเสียหาย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟูบูรณะ โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งในหลายกรณีได้เกิดการร้องเรียนว่า การดำเนินการช่วยเหลือในด้านต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันการณ์ หรือมีความไม่เป็นธรรมในการช่วยเหลือเกิดขึ้น การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ นั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเชิงพรรณนา โดยเก็บข้อมูลจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในด้านการบรรเทาสาธารณภัย ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเชิงพรรณนา โดยเก็บข้อมูลจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติต่างๆ และความเห็นจากการสัมภาษณ์

ผลจากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ของกองบัญชาการกองทัพไทย มีการเตรียมการและมีระบบการบริหารจัดการทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในและส่วนราชการภายนอกกองบัญชาการกองทัพไทย ในระดับดี แต่พบว่ามีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ด้านนโยบาย ด้านกำลังพล งบประมาณ ยุทธศาสตร์ และการบริหารจัดการ โดยอาจใช้แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

1. ด้านนโยบาย มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดทำกลยุทธ์ตลอดแนวทางการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงการบูรณาการ การทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน จัดทำแนวทางการประสานงานเมื่อเกิดภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการซักซ้อมการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ มีการรายงานและติดตามสถานการณ์ที่รวดเร็วทันทั่วถึงต่อการแก้ไขปัญหา

#### 2. ด้านกำลังพล

3. ด้านงบประมาณ

4. ด้านยุทธศาสตร์

5. ด้านการบริหารจัดการ

เป็นเรื่องที่

(INCIDENT COMMAND SYSTEM - ICS )

ซึ่งระบบนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่เป็น

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

กำหนดเป็นเงื่อนไขว่าหน่วยงานที่จะได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางจะต้องนำ ICS

ICS

ในการจัดการกับภัยขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนผู้คนที่เข้ามาร่วมปฏิบัติจำนวนมาก

ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยซึ่งล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น  
เมื่อเกิดภัยพิบัติ

(MANAGEMENT)

ข้อเสนอแนะ

1. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (INCIDENT COMMAND SYSTEM - ICS )

ทรัพยากร ไปยังที่เกิดเหตุเพื่อบริหารจัดการเหตุการณ์

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ 1 ( )

/ /

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ 2 ( )

( / / ) ( )

( )/ .( )กรณีในพื้นที่ .

/

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ 3 ( )

มีพื้นที่เสียหาย เป็นบริเวณกว้าง เกินขีดความสามารถของจังหวัด ผู้อำเภอ ( )

/ / ( )

) ( . )

/

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ 4 ( )

( )

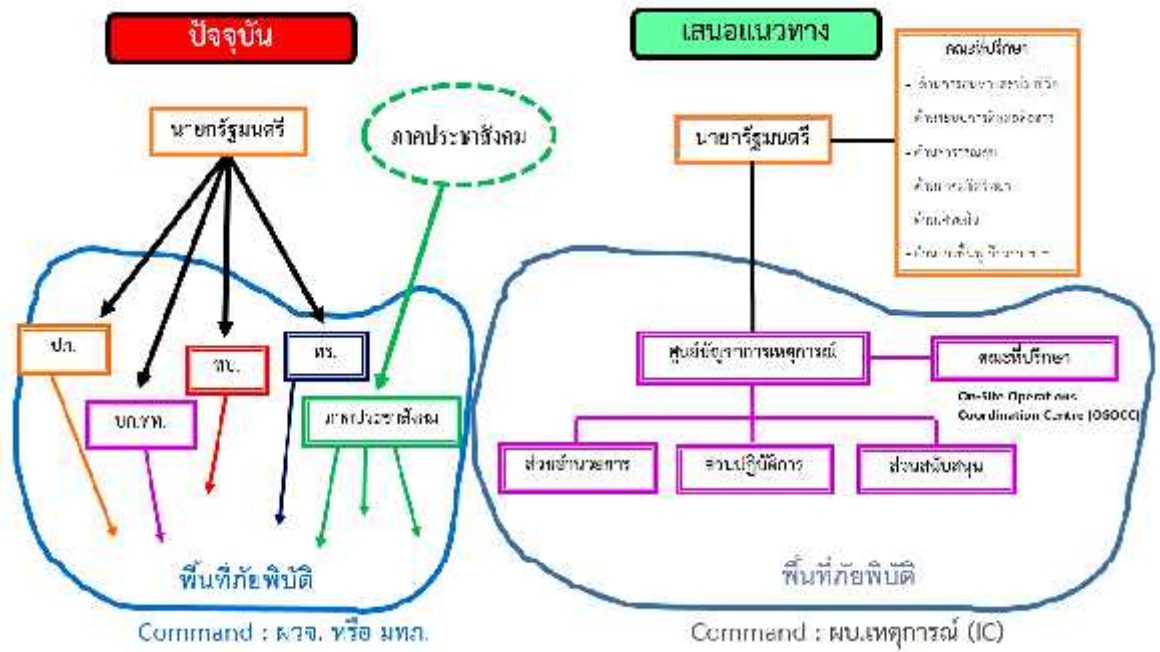
( . . )

/ /

/

:

:



5-1

รแบ่งพื้นที่ในการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะต้องมีความชัดเจนไม่ ICS

ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการ

การโอนอำนาจการบัญชาการจากผู้บัญชาการ

เหตุการณ์ผู้หนึ่งสู่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งในการโอนอำนาจการบัญชาการในแต่ละครั้งนั้น ต้องมีสรุป  
สถานการณ์ก่อนโอนอำนาจ ทุกครั้ง ทั้งนี้โดยอาจจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยวาจา หรือทั้ง  
สองประการ " " (Incident Command Post: ICP)

เพื่อให้เป็นสถานที่ที่ผู้บัญชาการ

ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพียงจุดเดียว

" "

เคลื่อนที่ หรือบริเวณอื่นใดที่สามารถควบคุมดูแล

/

การบูรณาการด้านการสื่อสาร (Integrated communications)

ICS

(Interoperability)

2. การประเมินค่าความเสียหาย

(EMERGENCY RAPID ASSESSMENT TEAM -

ERAT)

ERAT

มีประสบการณ์ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิด

3. ด้านนโยบาย

(EMERGENCY RESPONSE

PHASE ) และขั้นฟื้นฟู ( RECOVERY / DEVELOPMENT )

และประสานการปฏิบัติกับหน่วยกู้ภัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน  
(EMERGENCY RESPONSE PHASE ) ซึ่งเป็นขั้นการดำเนินงานที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของ

( RECOVERY / DEVELOPMENT )

ไม่เกิดความซ้ำซ้อนและสามารถเอื้อประโยชน์เกื้อกูลซึ่งกันและกัน  
( INCIDENT COMMAND SYSTEM : ICS )

**4. ด้านการแก้ปัญหาเชิงระบบ**

( SOP )

**5. ด้านโครงสร้าง**

รวมถึงควรมีหน่วยที่ทำหน้าที่

## ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

			.2558
31	.2558		
4			
	ยุทธศาสตร์ที่ 1		
	ยุทธศาสตร์ที่ 2		
	ยุทธศาสตร์ที่ 3		
	ยุทธศาสตร์ที่ 4		

.2558

สภาพความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับการสร้างความตระหน

(Early warning)  
(Prevention and Mitigation)

การเผชิญเหตุ (Response)    การบรรเทาทุกข์ (Relief)    การฟื้นฟู (Recovery)

. 2558

. 2558

เสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการสาธารณภัย  
:

แจ้งเตือนภัยที่ควรมีการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การรายงานข้อมูลเพื่อ  
:

24

(Prime Minister's Operation Centre : PMOC)

ดังนั้น ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถนำไป

แผนการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.2558



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.
- แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557. กระทรวงมหาดไทย.
- กรมอุตุนิยมวิทยา. (ม.ป.ป.). สรุปสถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศไทย.
- สำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ. 2547. นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ
- สำนักพยากรณ์อากาศ. พยากรณ์อากาศและการเตือนภัย. กรมอุตุนิยมวิทยา. 2546
- สมิทธ ธรรมสโรช. ภัยธรรมชาติในประเทศไทย. โรงพิมพ์กรมอุตุนิยมวิทยา กรุงเทพฯ. 2544
- สมยศ นาวิการ. (2540). การบริหารและพฤติกรรมองค์กร กรุงเทพมหานคร: ผู้จัดการ.
- การนำภูมิสารสนเทศในการป้องกันภัยเชิงรุกและจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืน สืบค้นจาก  
ศูนย์ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สืบค้นจาก  
[http://www.gi.mict.go.th/art\\_warning.htm](http://www.gi.mict.go.th/art_warning.htm)
- ตูลา มหาสุชานนท์ 2545. หลักการจัดการ หลักการบริหาร. กรุงเทพฯ : ธนรัชการพิมพ์.
- อุทัย เลาหวิเชียร 2544. เอกสารการสอน ร.อ. 600 หลักการจัดการ สถาบัน บัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ
- สรุปบทเรียนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบมหาอุทกภัย ของ สำนักงานพัฒนาภาค 1  
หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, พ.ศ.2554
- สรุปบทเรียนการให้ความช่วยเหลือเหตุการณ์อาคารถล่ม ณ ต.คลองหก อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี ของ  
สำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, พ.ศ.2557
- สรุปผลการฝึกการช่วยเหลือทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทา ภัยพิบัติ  
(AHX2013) ครั้งที่ 2 ของ สำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, พ.ศ.2556
- สรุปผลการฝึกการฝึกช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียน 2557 (AHEX14) ของ สำนักงาน พัฒนา  
ภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา, พ.ศ.2557

## ภาษาอังกฤษ

- Emergency Management Institute. Introduction to Incident Command System.  
 ดึงข้อมูลจาก <http://www.fema.gov/incident-command-system>
- Federal Emergency Management Agency, FEMA. State Disaster Management Course-IS 208.a  
 (Unit 4 Damage Assessment). United State of America : U.S.A, U.S.A Government
- INSARAG : International Search and Rescue Advisory Group <http://www.insarag.org/>

## เอกสารวิจัย

- สุรพล อุดมชัยรัตน์, พลตรี “บทบาทศูนย์บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหมในทศวรรษหน้า  
 (พ.ศ.2548 - 2557)” 2548
- “ ”  
 ” 2556.
- “ ”  
 2555.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ - ชื่อสกุล	พันเอก สุชาติ สุทธิพล
วัน เดือน ปีเกิด	29 เมษายน 2504
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	38/1 ซอยปรีดีพนมยงค์ 14 แขวงพระนครเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ตำบลท่าด่าน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2522	นักเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 20 โรงเรียนเตรียมทหาร
พ.ศ. 2527	วิทยาศาสตร์บัณฑิต โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า
พ.ศ. 2536	หลักสูตรหลักประจำชุดที่ 71 โรงเรียนเสนาธิการทหารบก
ตำแหน่งที่สำคัญ	
พ.ศ. 2541	ผู้บังคับกองพันทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยานที่ 1 รักษาพระองค์
พ.ศ. 2545	รองเสนาธิการกองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน
พ.ศ. 2549	ผู้บังคับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ 13 สำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
พ.ศ. 2552	เสนาธิการสำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
พ.ศ. 2556	รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาภาค 1 หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
ประสบการณ์ด้านการฝึกช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ	
พ.ศ. 2554	“การฝึกร่วมผสมไทย-มาเลเซีย” THAMAL JCEX 2011
. . 2555	“ : ” THACAM JCEX 2012
. . 2556	“ : ” ARF DiREx 2013
	“
	” AHX2013
. . 2557	“การฝึกช่วยเหลือผู้ประสบภัยของอาเซียน 2557” (AHEX14)

## สรุปย่อ

เรื่อง การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ลักษณะวิชา การทหาร

ผู้วิจัย พันเอก สุชาติ สุทธิพล หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาภาค ๑ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

### ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) มีแนวโน้มแปรปรวนและรุนแรงมากขึ้นทั่วโลก โดยในระยะ ๓๐ ปีที่ผ่านมาอุณหภูมิโลกสูงขึ้นโดยตลอด โดยเฉพาะ ๑๐ ปีหลังสุด เป็นช่วงเวลาที่อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกร้อนที่สุด สำหรับประเทศไทยอุณหภูมิเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ๐.๕๕ องศาเซลเซียส อัตราสูงขึ้นกว่าอุณหภูมิเฉลี่ยโลก (๐.๖๕ องศาเซลเซียส)

อุณหภูมิผิวน้ำทะเลเฉลี่ยในอ่าวไทยและทะเลอันดามันในรอบ ๕๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๕๕) มีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน (ประมาณ ๐.๑ องศาเซลเซียส) ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของฤดูกาล เนื่องจากระบบการระเหยและการกลั่นตัวของน้ำทะเลเร็วขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดพายุและฝนที่รุนแรงขึ้น จึงอาจทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันได้บ่อยครั้งขึ้น แต่ในหน้าแล้ง อุณหภูมิที่สูงขึ้นจะทำให้หน้าระเหยเร็วขึ้น ดินแห้งเร็วกว่าปกติ ทำให้พืชขาดน้ำในฤดูกาลเพาะปลูก บางประเทศอาจประสบสภาวะแห้งแล้งแบบไม่เคยปรากฏมาก่อน<sup>1</sup>

ความแปรปรวนสภาพอากาศโลก และการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลส่งผลให้พายุและคลื่นที่พัดเข้าหาชายฝั่งทะเล มีความถี่และรุนแรงเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนทิศทาง จนเกิดการกัดเซาะรุนแรงจนสูญเสียเนื้อที่ชายฝั่งทะเลและเกิดดินทรุดตัวตามแนวชายฝั่งเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ชุมชนต้องอพยพย้ายที่อยู่อาศัยและรัฐต้องเสียบงบประมาณป้องกันปัญหาดังกล่าว

ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นเปลือกโลกยูเรเชีย (Eurasian Plate) ซึ่งล้อมรอบด้วยแผ่นเปลือกโลกอีก ๒ แผ่น คือแผ่นเปลือกโลกอินเดีย-ออสเตรเลีย (Indian-Australian Plate) และแผ่นมหาสมุทร

<sup>1</sup> ปีพมา สิงห์รักษ์ และชชนันท์ ภัทรสถาพรกุล, ๒๕๕๔



ภัยพิบัติในแต่ละประเภทจะมี "วิธีรับมือ" แตกต่างกัน หน่วยงานที่เกี่ยวกับการเตรียมพร้อมคือ สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (สภช.) ศูนย์วิจัยภัยพิบัติแผ่นดินไหว ที่มีหน้าที่บันทึกและตรวจตราสถิติ รวมถึงแจ้งเตือนประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และแม่นยำ

ขณะเดียวกัน หน่วยงานที่กล่าวไปข้างต้นยังต้องทำงานเพิ่มขึ้นในระหว่างเกิดภัยพิบัติต่างๆ ควบคู่ไปกับการรายงานข่าวผ่านสื่อมวลชน โดยจะต้องเฝ้าระวังสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นเพิ่มเติมตามมา และหน่วยงานที่เกี่ยวกับการคมนาคม และการสื่อสาร ไม่ว่าจะทางโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ต ตลอดจนสื่อมวลชน จะมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะต้องจับตาดูอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ทั้งเรื่องเส้นทางคมนาคม ความเสียหาย รวมถึงการออกมาชี้แจงของหน่วยงานอื่นๆ อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) และสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) เป็นต้น ที่จะต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่บาดเจ็บและการจัดหาที่พักพิงชั่วคราวอีกด้วย

ภารกิจด้านบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ ประเด็นยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ “การอำนวยการร่วมในการฝึกกำลังป้องกันประเทศ” โดยมีเป้าประสงค์ที่สามารถอำนวยการปฏิบัติการร่วมของทุกเหล่าทัพเพื่อให้การฝึกกำลังป้องกันประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ของ กองบัญชาการกองทัพไทย โดยทำการศึกษาถึงข้อมูลต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อหาแนวทางการปฏิบัติงานในการช่วยเหลือประชาชนร่วมกันในเชิงบูรณาการด้วยความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>3</sup>

#### ๔. วัตถุประสงค์การวิจัย

ศึกษาการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการของการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติของ กองบัญชาการกองทัพไทย

<sup>3</sup> แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี กองทัพไทยและกองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีแนวทางการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งมีการรวบรวมและทบทวนข้อมูลการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินรวมทั้งทบทวนกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภายใต้การดำเนินงานของกองบัญชาการกองทัพไทย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารจัดการแนวปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัย เพื่อกำหนดรูปแบบปฏิบัติเชิงบูรณาการ และเปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา วิเคราะห์ให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีขึ้น โดยกรอบแนวคิดบางส่วนมีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะช่วยให้การรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติมีการพัฒนาไปสู่แนวทางที่เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ผลการวิจัย

การบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน การวางแผนอพยพหนีภัย การค้นหาและกู้ภัย การประเมินความเสียหาย การช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการฟื้นฟูบูรณะ โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งในหลายกรณีได้เกิดการร้องเรียนว่า การดำเนินการช่วยเหลือในด้านต่างๆเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันการณ์ หรือมีความไม่เป็นธรรมในการช่วยเหลือเกิดขึ้น การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ นั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเชิงพรรณนา โดยเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในด้านการบรรเทาสาธารณภัย โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติต่างๆและความเห็นจากการสัมภาษณ์

ผลจากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติของกองบัญชาการกองทัพไทย มีการเตรียมการและมีระบบการบริหารจัดการทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในและส่วนราชการภายนอกกองบัญชาการกองทัพไทย ในระดับดี แต่พบว่ายังมีปัญหาในส่วนที่

เกี่ยวข้องกับ ด้านนโยบาย ด้านกำลังพล งบประมาณ ยุทธศาสตร์ และการบริหารจัดการ โดยอาจใช้แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

๑. ด้านนโยบาย มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดทำกลยุทธ์ตลอดแนวทางการปฏิบัติ โดยคำนึงถึงการบูรณาการ การทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน จัดทำแนวทางการประสานงานเมื่อเกิดภัยพิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องมีการซักซ้อมการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ มุ่งเน้นให้มีการรายงานและติดตามสถานการณ์ที่รวดเร็วทันทั่วที่ต่อการแก้ไขปัญหา

๒. ด้านกำลังพล จะต้องเพิ่มพูนความรู้ให้กับกำลังพลที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านบรรเทาสาธารณภัย จัดให้กำลังพลได้ผ่านการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง ให้ความสำคัญในหลักการจัดการเชิงรุก คือ มุ่งเน้นให้การฝึกศึกษากับกำลังพลให้มีทักษะการช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ในเวลาปกติ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และจัดให้มีการฝึกอบรมทางภาษาอังกฤษที่จำเป็นในงานบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่อง

๓. ด้านงบประมาณ งบประมาณที่ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบัน กำลังพลที่ปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัยยังขาดประสบการณ์ในการฝึกอบรมกับหน่วยงานภายนอก หรือองค์กรคู่ค้าของต่างประเทศ ทำให้ขาดความชำนาญและขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ควรจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณเป็นแผนระยะยาวทั้งในเรื่องการฝึกศึกษา และการจัดหายุทธศาสตร์ในงานบรรเทาภัยพิบัติ รวมทั้งรายจ่ายอื่นๆให้ครอบคลุม

๔. ด้านยุทธศาสตร์ จัดทำโครงการจัดหายุทธศาสตร์บรรเทาภัยพิบัติที่ทันสมัยและมีขนาดที่เหมาะสมกับแต่ละภูมิสังคม เพื่อให้มีความพร้อมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันและแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติในอนาคต

๕. ด้านการบริหารจัดการ การเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่จนกระทั่งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ตามลำพัง หรือมีทรัพยากรเพียงพอต่อการรับมือได้ การระดมความช่วยเหลือจากหน่วยงานเครือข่ายต่างๆ หรือแม้แต่จากประเทศอื่นๆ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้น ซึ่งการที่จะบริหารจัดการให้หน่วยงานต่างๆเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นนั้น จำเป็นต้องนำระบบการบริหารจัดการแบบที่เรียกว่า ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (INCIDENT COMMAND SYSTEM - ICS) มาใช้ ซึ่งระบบนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่เป็นมาตรฐาน สามารถนำมาใช้ได้กับการแก้ปัญหาภัยพิบัติต่างๆ ได้ทุกภัย และเป็นระบบซึ่งปัจจุบันหลายประเทศได้นำไปใช้ โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขว่าหน่วยงานที่จะได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางจะต้องนำระบบ ICS มาใช้ในการบริหารจัดการแก้ปัญหาฉุกเฉินต่างๆ ด้วย



การป้องกันบรรเทาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ จะดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ในทุกระดับควรมีความรู้ความเข้าใจในระบบบัญชาการเหตุการณ์ ICS เป็นอย่างดีในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติต่างๆ แม้ว่าจะสามารถดำเนินการจนสามารถกู้ภัยและเข้าช่วยเหลือฟื้นฟูจนผ่านพ้นเหตุการณ์ต่างๆ ไปได้ แต่ในการจัดการกับภัยขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนผู้คนที่เข้ามาร่วมปฏิบัติจำนวนมาก ทั้งจากหน่วยราชการต่างๆ จากมูลนิธิและอาสาสมัครทั้งในและนอกประเทศ อีกทั้งวิธีการปฏิบัติต่างๆ ยังไม่มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน ดังนั้นจึงมีปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้าง ซึ่งแม้แต่ในต่างประเทศเอง ในการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ผ่านมา หลายประเทศได้พบว่าปัญหาในการเข้ากู้ภัยและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยซึ่งล่าช้าและไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควรนั้น มิได้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนทรัพยากรแต่อย่างใด เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจะพบว่ามีกำลังคนและสิ่งของต่างๆ เข้าพื้นที่ให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก เรื่องกำลังคนและทรัพยากรจึงไม่ใช่ตัวปัญหา แต่ปัญหาที่แท้จริงน่าจะอยู่ที่การบริหารจัดการ (MANAGEMENT) คือการทำให้หน่วยกำลังทุกหน่วยที่มาจากหน่วยงานต่างๆ สามารถเข้าปฏิบัติงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี มีการติดต่อสื่อสารและประสานงานกันดี มีการแบ่งแยกงานและมีผู้รับผิดชอบชัดเจน การจัดลำดับความสำคัญของงาน และการจะทำแผนการปฏิบัติการใช้ร่วมกันเพียงแผนเดียว จึงจะช่วยแก้ปัญหาการสั่งการที่สับสนลงได้

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อการพัฒนาศักยภาพของระบบการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินในภาพรวม กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการบรรเทาภัยพิบัติช่วยเหลือประชาชน ควรมีแนวทาง การปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. ด้านนโยบาย การกำหนดขอบเขตหน้าที่ ควรมีการกำหนดตามขั้นการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติตามหลักสากลคือ ขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (EMERGENCY RESPONSE PHASE) และขั้นฟื้นฟู (RECOVERY / DEVELOPMENT) เพื่อเป็นพื้นฐานในการแบ่งมอบความรับผิดชอบแก่หน่วยงานต่างๆ ในเรื่องของการมอบอำนาจหน้าที่ ควรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และควรมอบหมายให้ผู้บัญชาการหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นผู้บัญชาการ เฉพาะกิจ ซึ่งควรมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้กองทัพไทยเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ อำนาจการและประสานการปฏิบัติกับหน่วยกู้ภัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (EMERGENCY RESPONSE PHASE) ซึ่งเป็นขั้นการดำเนินงานที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของกองทัพไทย และเมื่อเข้าสู่ขั้นฟื้นฟู (RECOVERY / DEVELOPMENT) ควรเปลี่ยนบทบาทเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน โดยหน่วยงานหลักจะเป็นส่วนราชการพลเรือนดำเนินการในขั้นฟื้นฟูไปอย่างต่อเนื่องจนกว่าสถานการณ์จะเข้าสู่ภาวะปกติ

รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการปฏิบัติในการช่วยเหลือภัยพิบัติให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม และให้การสนับสนุนหน่วยปฏิบัติต่างๆ ในการเตรียมการ วางแผนและการปฏิบัติเพื่อให้

การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงกองทัพไทย มีความคล่องตัวในการปฏิบัติการ ไม่เกิดความซ้ำซ้อนและสามารถเอื้อประโยชน์เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ด้วยการจัดการฝึกซ้อมระบบบัญชาการในสถานการณ์ ( INCIDENT COMMAND SYSTEM : ICS ) หรือการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อม และสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานในระดับนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๒. ด้านโครงสร้าง การจัดส่วนราชการของกองทัพไทย ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านการช่วยเหลือภัยพิบัติอย่างแท้จริงในจำนวนที่เหมาะสม รวมถึงควรมีหน่วยที่ทำหน้าที่เฉพาะในการฝึกศึกษา ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่มีมาตรฐานสากล สามารถรองรับการฝึกในระดับภูมิภาคได้ เช่น การจัดตั้งสำนักบรรเทาภัยพิบัติ หรือศูนย์ฝึกบรรเทาภัยพิบัติ และมีการจัดหาทุติยภูมิที่มีความเหมาะสมกับลักษณะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศและในภูมิภาค

๓. ด้านการแก้ปัญหาเชิงระบบ ควรพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานด้านบรรเทาสาธารณภัยให้มีความพร้อมและสามารถดำรงสภาพความพร้อมในกรบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็วทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพโดย การพัฒนาบุคลากรในด้านการช่วยเหลือภัยพิบัติ ความรู้ความสามารถด้านภาษาหลักนิยมการปฏิบัติที่เป็นสากล ด้วยการจัดฝึกพร้อมผสมในการช่วยเหลือภัยพิบัติกับหน่วยงานภาคพลเรือนภาคประชาสังคม กองทัพมิตรประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถนำประสบการณ์จากการฝึกมาประยุกต์ใช้ได้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น นอกจากนี้กองทัพไทยควรจัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ ( SOP ) เพื่อเป็นมาตรฐานวิธีการปฏิบัติสำหรับระบบการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติ ขณะเกิดภัยพิบัติ และภายหลังการเกิดภัยพิบัติ เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติในด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินอีกด้วย

๔. ระบบบัญชาการเหตุการณ์ ( INCIDENT COMMAND SYSTEM - ICS ) ควรนำระบบบัญชาการเหตุการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศไทย เพื่อการสั่งการ ควบคุม และประสานความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานในการระดมทรัพยากรไปยังที่เกิดเหตุเพื่อบริหารจัดการเหตุฉุกเฉิน ให้สามารถปกป้องชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้อย่างบรรลุเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับภัยพิบัติในระดับต่างๆของประเทศไทย ดังนี้

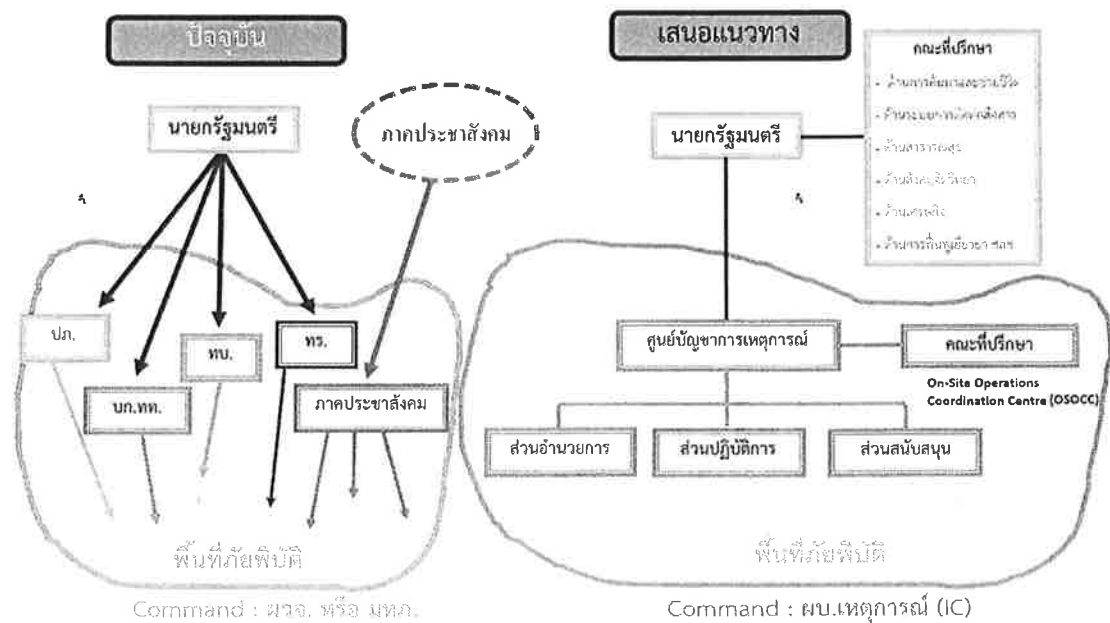
ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ ๑ (ขนาดร้ายแรงน้อย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถควบคุมสถานการณ์ระงับภัยได้โดยลำพังตามขีดความสามารถไม่ต้องการกำลังสนับสนุนจากภายนอก ผู้อำนวยการท้องถิ่น/ผู้อำนวยการอำเภอ เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ ๒ (ขนาดภัยร้ายแรงปานกลาง) เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/อบต./เมืองพัทยา) อำเภอ (นายอำเภอ) และเขตใน กทม. ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และบริหารจัดการระงับภัย ได้โดยลำพัง ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการ

จังหวัด) / ผู้อำนวยการ กทม. (ผู้ว่าราชการ กทม.) กรณีในพื้นที่ กทม. เข้าควบคุมสถานการณ์/บัญชาการ เหตุการณ์

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ ๓ (ขนาดร้ายแรงสูง) เกิดผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง มีพื้นที่เสียหาย เป็นบริเวณกว้าง เกินขีดความสามารถของจังหวัด ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ/อุปกรณ์พิเศษ/กำลังสนับสนุนระดับ สรรพกำลังทุกภาคส่วนเพื่อตอบโต้เหตุฉุกเฉิน/บรรเทาภัย ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) หรือผู้บัญชาการ ปก.แห่งชาติ (รวม.มท.) เป็นผู้ควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์

ภัยพิบัติความรุนแรงระดับ ๔ (ขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง) เกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ระดับวิกฤตการณ์ มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่และขวัญกำลังใจของประชาชนจำนวนมากอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) หรือผู้บัญชาการ ปก.แห่งชาติ (รวม.มท.) ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์/แก้ไขปัญหา/ระงับภัยได้ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายใช้อำนาจ เป็นควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์ได้ทุกพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร แต่งตั้งผู้บัญชาการเหตุการณ์ส่วนหน้าตามความเหมาะสมและมีคณะที่ปรึกษาในด้านต่างๆ โดยผู้ศึกษาได้เสนอ โครงสร้างการบังคับบัญชาที่มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและง่ายรวดเร็วเปรียบเทียบกับแนวทางในปัจจุบัน แสดงผังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบระบบบัญชาการเหตุการณ์

ทั้งนี้ การแบ่งพื้นที่ในการให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะต้องมีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน ภายใต้ระบบ ICS การยึดหลักสายบังคับบัญชา และเอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยสร้างความชัดเจน ลดความสับสน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งกันในการสั่งการ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าในแต่ละระดับจะต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของตนเอง และเมื่อสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลให้ต้องปรับเปลี่ยนการบัญชาการให้เหมาะสมสอดคล้องตาม กฎหมาย การโอนอำนาจการบัญชาการจากผู้บัญชาการเหตุการณ์ผู้หนึ่งสู่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งในการโอนอำนาจการบัญชาการในแต่ละครั้งนั้น ต้องมีสรุปสถานการณ์ก่อนโอนอำนาจ ทุกครั้ง ทั้งนี้โดยอาจกระทำเป็น ลายลักษณ์อักษร ด้วยวาจา หรือทั้งสองประการ การจัดทำมี “ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์” (**Incident Command Post: ICP**) เพื่อให้เป็นสถานที่ที่ผู้บัญชาการ ใช้ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานในภาพรวม ได้ทุกระดับ ทั้งนี้ในแต่ละเหตุการณ์จะมี ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพียงจุดเดียว เท่านั้น ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ ดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้อง กับการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยรวมกันหรือที่เรียกว่า “การบัญชาการร่วม” อย่างไรก็ตามศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ อาจอยู่ในรูปของสถานที่ที่ติดตั้งชั่วคราวเช่น เต็นท์ หรือรถบัญชาการเหตุการณ์เคลื่อนที่ หรือบริเวณอื่นใดที่สามารถควบคุมดูแล สั่งการในภาพรวมของ เหตุการณ์ก็ได้ กล่าวคือควรอยู่ภายในบริเวณที่ใกล้เคียงกับจุดเกิดเหตุมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ควรจะ อยู่ภายนอกเขตอันตราย/บริเวณที่มีความเสี่ยง ได้รับความกระทบจากเหตุการณ์

นอกจากนี้ การบูรณาการด้านการสื่อสาร (**Integrated communications**) เป็นคุณลักษณะ พื้นฐานที่สำคัญของระบบ ICS การสื่อสารในแต่ละเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะดำเนินการ โดยการสถาปนาและใช้ แผนการสื่อสารเดียวกัน ด้วยการไร้ระบบเครื่องมืออุปกรณ์ ขั้นตอนที่สามารถใช้ในการปฏิบัติกร่วมกัน ได้อย่างเป็นระบบ (**Interoperability**) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบการสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมี การวางแผนไว้ล่วงหน้า

๕. การประเมินค่าความเสียหาย ควรกระทำในทุกระดับของภัยพิบัติ เมื่อเกิดภัยพิบัติจะต้อง ส่งทีมประเมินสถานการณ์เคลื่อนที่เร็วฉุกเฉิน (**EMERGENCY RAPID ASSESSMENT TEAM - ERAT**) ที่มีความชำนาญเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริงเข้าพื้นที่ ซึ่งทีม ERAT ดังกล่าวนี้นี้เป็นทีมงานที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องพิบัติภัยต่างๆ มีประสบการณ์ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดภัยเช่น เจ้าหน้าที่ค้นหาและช่วยชีวิต เจ้าหน้าที่การแพทย์ฉุกเฉิน วิศวกรประเมิน โครงสร้าง เจ้าหน้าที่สนับสนุนในการส่งกำลังบำรุง เป็นต้น โดยการประเมินค่าความเสียหายนี้ควรกระทำในทุกระดับของภัยพิบัติ

## ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาทบทวนกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๘ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย จำนวน ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณภัย

โดยมอบหมายให้กระทรวง กรม องค์กรและหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ทั้งนี้มอบหมายให้สำนักงานประมาณ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบการเตรียมความพร้อมการเผชิญเหตุและการจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน มอบหมายให้หน่วยงานแต่ละระดับจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับยุทธศาสตร์และบรรจุแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้รับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการสร้างความตระหนักรู้ องค์กรความรู้ในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติให้แก่ประชาชนและชุมชนเพื่อเตรียมรับมือกับสาธารณภัยต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และให้มีกระบวนการรับรู้ถึงภัยหรือแจ้งเตือนภัยที่จะเกิดขึ้นก่อนล่วงหน้า (Early warning) ให้นานที่สุดตามแต่ลักษณะของภัย เพื่อเป็นการป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) ที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียจากสาธารณภัย ลดภาระด้านงบประมาณ การจัดการในภาวะฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นการเผชิญเหตุ (Response) การบรรเทาทุกข์ (Relief) และการฟื้นฟู (Recovery) การกำหนดให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานที่เป็นส่วนสนับสนุนต้องมีผู้รับผิดชอบประจำและประสานงานตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ การสนับสนุนให้หน่วยงานในระดับจังหวัดและท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับ

ยุทธศาสตร์ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ และการจัดทำแผนที่เสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับท้องถิ่น ชุมชน รวมทั้งภาคเอกชน รวมถึงเห็นชอบโครงสร้างการปฏิบัติงานระบบการแจ้งเตือนภัยที่ควรมีการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การรายงานข้อมูลเพื่อการแจ้งเตือนไปสู่ระดับนโยบายได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ รวมทั้งให้กระบวนการแจ้งเตือนภัยสามารถดำเนินการได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยให้มีการเชื่อมโยงระบบระหว่างระดับนโยบายที่ศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Operation Centre : PMOC) กับระดับปฏิบัติที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ เพื่อให้การสั่งการของนายกรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานต่อยอดเพื่อการศึกษาในด้านยุทธศาสตร์การจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยตาม แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๘ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผลต่อไป

ถึงแม้ว่าผลจากการวิจัยจะออกมาอย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในอนาคตมิได้ขึ้นอยู่กับปฏิบัติได้ตามข้อเสนอแนะนั้น หากแต่ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการด้วย